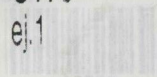


338.986

C17c

ej.1



13500

13330
00842
\$10.00

SEMINARIO
COMENTARIOS AL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
1998-2001
"POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"

COMENTARIOS AL PLAN DE DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL 1998-2001

Biblioteca -CIEB-
No. Inventario 13550
Fecha Ingreso 10 10 2 1998
DIA MES AÑO
Precio \$ 10000 No. Ejemplares

ORGANIZADO POR :
CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
VICEPRESIDENCIA DE GESTION CIVICA Y SOCIAL

Santa Fe de Bogotá, Marzo de 1998

COMENTARIOS AL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1998-2001. "Por la Bogotá que Queremos"

Iván Jaramillo Pérez
Marzo de 1998

I. ANTECEDENTES (1):

El Plan de Salud de Bogotá se desarrolla en el marco de la aplicación de las Leyes y Reglamentos sobre descentralización y generalización de la Seguridad Social en Salud (Leyes 10 de 1990, 60 de 1993 y 100 de 1993). Luego de múltiples dificultades en diciembre de 1997 se logró que el Concejo de Bogotá transformara los Hospitales Públicos en Empresas Sociales del Estado, así mismo la Secretaría creó las Direcciones Locales de Salud como dependencias diferenciadas de los hospitales, las cuales deberán coordinar el plan de salud por localidad. Puede decirse que el Distrito Capital cuenta con uno de los modelos de salud de los más desarrollados del país, en un novedoso contexto de descentralización en la provisión de servicios y libre competencia en el proceso de aseguramiento social.

La reforma del sector salud ha demandado un plan de desarrollo institucional y financiero que incorpora las siguientes estrategias, programas y proyectos específicos:

- El fortalecimiento de las políticas de salud pública y la reubicación de las funciones de saneamiento ambiental.
- La definición de las Direcciones Locales de Salud como entidades o dependencias diferentes a los hospitales.
- La conversión de los hospitales en Empresas Sociales del Estado, con estímulos a la eficiencia, y su especialización en la producción del POS.
- La afiliación al régimen contributivo y el fomento del régimen subsidiado de la seguridad social mediante la clasificación socioeconómica de la población mas pobre con el SISBEN y la participación de empresas administradoras del régimen subsidiado.

1 A comienzos de 1995 el Consejo Territorial de Planeación le solicitó al autor hacer una serie de propuestas para el desarrollo del Sector Salud en la Capital como recomendaciones al Plan de *Transformar Ciudad con las Ciudadanía*. En este documento se resumen los avances en el Plan Mockus y se comentan las propuestas del Plan Peñalosa.

Al respecto el Alcalde Peñalosa en su Plan de Desarrollo 1998-2001 "Por la Bogotá que Queremos" está proponiendo unas líneas , un poco dispersas a lo largo del texto pero que se pueden agrupar en las siguientes materias con sus comentarios en cuanto antecedentes y perspectivas :

La Salud Pública.

Los programas propiamente de Salud Publica son aquellos que tienen como beneficiaria a la población considerada en conjunto y por lo tanto la constituyen las acciones de impacto colectivo. Por su naturaleza son estas las funciones que competen propiamente a las Secretarías de Salud. No obstante con la Creación del Sistema Nacional de Salud las Secretarias se hicieron cargo de la administración de los hospitales públicos (creados para atender la enfermedad y la maternidad de los pobres) y transfirieron a estos las funciones de Salud Pública , para lo cual no estaban diseñados. Como consecuencia de la falta de un responsable específico y de unos recursos diferenciados los programas de salud publica fueron decreciendo en importancia y para 1994 , excepto por los recursos destinados al laboratorio de salud publica, el Banco de sangre y el Centro regulador de urgencias , los recursos asignados a prevencion y promoción colectiva de la salud no representaban mas del 0.5 % del presupuesto Distrital.

La ley 100 de 1993 crea el Plan de Atención Básica (2) como expresión de las acciones de Salud Pública -PAB- en forma diferenciada del Plan Obligatorio de Salo de Salud -POS- (3) el cual se reduce a las atenciones de beneficio individual. Para 1996 la Secretaría de salud diseña su propio PAB con los siguientes componentes :

- Desarrollo integral del menor, escolar y adolescente
- Salud sexual y reproductiva
- Enfermedades no transmisibles
- Enfermedades transmisibles
- Valoración social del trabajador informal
- Medio ambiente y calidad de vida
- Vigilancia epidemiológica

Posteriormente se expide la Resolución 04288 del 20 de noviembre de 1996 del Ministerio de Salud con la cual se buscaron dos cosas: por un lado, definir las características del Plan de Atención Básica -PAB-, sus componentes de prevención de la enfermedad, promoción de la salud y de vigilancia de los factores de riesgo para la Salud Pública , y por el otro las competencias municipales y distritales, las fuentes financieras, el papel coordinador y subsidiario de los Departamentos y las funciones propias del Ministerio, el INS y el INVIMA.

2 L.100/93. Art.165.

3 L.100/93. Art. 162.

La SDS comprendiendo la importancia de diferenciar los programas específicos de Salud Pública crea en 1996 (4), la Dirección de Salud Pública y le asigna un presupuesto propio de \$ 4.133 Millones para 1997. El cual es aún insuficiente si se tiene en cuenta que el Banco Mundial estima que el gasto mínimo debería llegar a \$ US 7 dólares por persona (cerca de \$ 50.000 millones para el Distrito Capital). De otra parte el PAB sigue siendo ejecutado por intermedio de los hospitales ante la ausencia de unas Direcciones Locales que puedan hacerlo en coordinación con las Alcaldías Locales que sería lo óptimo.

- En Materia de Salud Pública el Programa del Peñalosa propone :

... el fortalecimiento de la salud pública preventiva, para garantizar a la población en general el acceso a actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que generen hábitos de vida saludable , y el desarrollo del sistema de vigilancia epidemiología...realizar campañas contra el consumo de alcohol y otras drogas...y el fortalecimiento de programas especiales de planificación familiar...

Las Direcciones Locales de Salud.

Los Acuerdos 20 /90 y 19/91 iniciaron la descentralización de los hospitales y les colgaron a las unidades de primer nivel como apéndices, sin recursos ni campo de acción específico, los denominados Sistemas Locales de Salud -SILOS-, los cuales en teoría deberían responder por las acciones de Salud Pública ,las acciones intersectoriales y la participación comunitaria mediante los Comités de Participación Comunitaria.

La creación del Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA - segrega de la SDS las funciones de control del medio ambiente aunque en ocasiones permanecen en algunas antiguas regionales duplicando funciones. Con el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá D.C.(5) se crean las localidades con funciones de inversión incluso en materia de infraestructura de salud, pero se puso en evidencia la desarticulación de la descentralización de salud y las nuevas Alcaldía Locales así como con las Juntas Administradoras Locales -JAL- , siendo el único elemento vinculante la presencia de los Alcaldes Locales en las Juntas Directivas de los Hospitales.

Acogiendo las recomendaciones del Plan de Desarrollo Transformar Ciudad con Ciudadanía (6), la SDS crea las Direcciones Locales de Salud (7) en cada

4 Decreto 812 del 30 de Diciembre de 1996 ,Artículo 4to, numeral 3.

5 Decreto 1421 de 1993.

6 Esta propuesta había sido formulada desde 1992 dentro del programa de ajuste al ordenamiento territorial y de nuevo incorporada a las recomendaciones de la administración Mockus. Jaramillo Pérez ,Ivan, Recomendaciones para aplicar la ley 100 de 1993 a la Salud de Bogotá, pag. 208, en Transformar Ciudad con la Ciudadanía.

localidad y suprime la oficina central de descentralización. Estas nuevas dependencias que empiezan a cumplir funciones diferenciadas de los hospitales deberán garantizar un camino efectivo hacia la descentralización en coordinación con la localidad y un desarrollo de las acciones de Salud Pública en cada uno de los Sistemas Locales de Salud. Según la norma de su creación estas dependencias desconcentradas deberán cumplir con los mismos procesos centrales (8) de la SDS pero en el ámbito de cada localidad.

Sobre esta materia , que implica la profundización de la descentralización en Salud el Alcalde Peñalosa no propone ninguna medida.

Las Empresas Sociales del Estado -ESE-.

Es de recordar que una de las exigencias básicas de la ley 100 de 1993 , para garantizar la subsistencia de los hospitales públicos en un ambiente de competencia, era su conversión en Empresas Sociales del Estado -ESE-. Esta figura convierte a los hospitales en entidades que estan a mitad de camino entre los establecimiento públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado. De los primeros toman la estructura de dirección , con Juntas Directivas de Conformación Tripartita (9) y la estructura del personal (10) con la carrera administrativa y de las segundas toman la estructura y el proceso de manejo financiero y presupuestal. Adicionalmente las ESE poseen autorización para manejar el sistema de contratación privada en sus compras de suministros y ventas de servicios.

Colocándose a la cola de todos los hospitales del país y luego de cinco intentos, la Administración Distrital de Bogotá consiguió que el Concejo Distrital de Bogotá mediante el Acuerdo 17 de 1997 convirtiera treinta hospitales en ESE, luego haber por separado elevado a tal categoría el Hospital Santa Clara(11). La demora se debió a la oposición sindical la cual veía en esa conversión un proceso de privatización de los hospitales públicos, un desestabilización del personal pero sobre todo en forma equivocada creía poder detener así el proceso de transformación de los subsidios de oferta en demanda (12). La coyuntura creada por la nivelación salarial permitió que la Administración Municipal presionara al Concejo y a los sindicatos para aceptar la transformación y modernización de estos hospitales a cambio de dicha nivelación.

7 Decreto 1173 del 12 de Diciembre de 1997.

8 D.812/96.Art.3

9 Según Ley 10/90 art.19.

10 Capitulo IV. L.10/90.

11 Acuerdo 13/97.

12 Los artículos 238 y 239 de la ley 100/93 , así como la ley 344/96 establecen que la transformación de los subsidios es para todos los hospitales sean ESE o no. Obviamente que aquellos que no sean ESE lo deberán hacer en forma mas traumática.

No obstante hay que hacer notar que los hospitales ya habían avanzado mucho en su descentralización como empresas sociales de facto, primero con su conformación en establecimientos públicos desde 1990 y luego con progresivos grados de autonomización entre 1994 y 1997. En este periodo los hospitales aprendieron poco a poco a manejar con autonomía su presupuesto, a hacerse cargo de la gestión de personal y hasta convocar sus propios concursos para la provisión de vacantes; todos los hospitales conformaron sus Juntas Directivas con presencia tripartita de representantes de los usuarios, los profesionales y la administración distrital. Incluso varios hospitales consiguieron y manejaron procesos licitatorios propios para desarrollar proyectos de inversión y en conjunto caminaron hacia la conformación de una cooperativa para la adquisición de medicamentos y suministros.

Ahora los hospitales deberán fortalecer su capacidad de mercadeo, contratación, facturación y cobro para adecuarse a las nuevas circunstancias en donde son las Administradoras del Régimen Subsidiado las responsables del POS de los pobres y la Secretarías Distrital como tal la responsable del PA B; La única responsabilidad propia de los hospitales es subsistir como empresa social produciendo satisfacción en los usuarios en condiciones de competencia y eficiencia. En la transición los hospitales públicos deberán además responder por los mal llamados vinculados mientras estos efectivamente entran a formar parte de los regímenes contributivo y subsidiado.

- En materia de la Red de prestación de Servicios - ESEs - el Plan de Desarrollo del Alcalde Peñalosa propone :

....Adecuar y mejorar la infraestructura de salud hospitalaria con énfasis en el primer nivel de atención y desarrollar la autonomía institucional de las Empresas Sociales del Estado del Orden Distrital...adicionalmente, se prevé la consolidación de la autonomía institucional de las Empresas Sociales del Estado Distrital, del sistema de referencia y contrarreferencia en la prestación del servicio y el mejoramiento de la oferta pública Distrital de servicios de salud; igualmente, el desarrollo del sistema de garantía de la calidad del servicio en las instituciones prestadoras públicas y privadas.... se adelantaran acciones tendientes al fortalecimiento hospitalario con énfasis en el primer nivel de atención; adicionalmente, se prevé la construcción de tres hospitales de segundo nivel, el refuerzo estructural de los hospitales de tercer y segundo nivel y la dotación y mejoramiento de todos los hospitales....

El desarrollo del Régimen Subsidiado.

La implementación del Sistema de Identificación de Beneficiarios de los Subsidios -SISBEN_ se efectuó en Bogotá durante 1995 y con ajustes posteriores se ha conseguido (13) identificar 92.179 beneficiarios Nivel 1; 497.391 nivel 2; 611.022 nivel 3; y otros 611.022 con NBI, para un total de 2'046.082 de beneficiarios potenciales como máximo del Régimen Subsidiado(14). De estos el 30 % pertenece a los niveles 1 y 2 (589.570 personas) y además por listado censal se han identificado 2.500 indígenas. Las localidades de Ciudad Bolívar y Usme poseen el 40 % de la población con niveles 1 y 2 del SISBEN.

El Régimen Subsidiado de Salud , que es una forma de descentralización en el manejo del aseguramiento en salud , fué creado por la ley 100 de 1993 y se empezó a aplicar en Santafé de Bogotá a partir del 30 de marzo de 1996 (15) consiguiendo con la presencia inicial de veintidós Administradoras del Régimen Subsidiado -ARS- la inscripción de 910.474 beneficiarios en Diciembre de 1997. Entre estos afiliados hay 185.003 de nivel 1 incluyendo no solo los identificados con el SISBEN sino además 74.912 del estrato 1 para servicios públicos (16) y 2006 indígenas ; en el nivel 2 hay 725.426 incluyendo 176.133 del estrato 2 de servicios públicos ; y finalmente hay 15 identificados como otros.

Entre las diez y siete ARS activas hay seis Cajas de Compensación Familiar que afilian el 44 % de los beneficiarios del Regimen Subsidiado ; hay cinco Entidades Promotoras de Salud -EPS- que afilian el 38 % ; y seis Empresas Solidarias de Salud -ESS- que afilian el 18 % de los beneficiarios. Las administradoras que mas afiliados poseen son : Asfamilies 13%, Colsubsidio 11% , humana Vivir 9% y Saludcoop 9%. Por localidades las que mas afiliados poseen son Ciudad Bolívar con el 21 % y San Cristóbal el 12% (17).

- En materia de Seguridad Social el Plan de Desarrollo del Peñalosa propone :
...la garantía del acceso al sistema general de Seguridad Social en su afiliación como en la prestación del servicio, principalmente a la población pobre y vulnerable ...ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud fomentando la incorporación de la población al Sistema General de Seguridad Social y al acceso efectivo al servicio , con énfasis en los grupos mas pobres y necesitados, los menores de 5 años, ancianos y madres embarazadas....redefinir el esquema de los hogares de Bienestar Infantil y concebir una atención preescolar con la infraestructura física y profesional que exige de Colombia del tercer milenio....

13 Fuente SDS, Area de Aseguramiento.

14 Actualmente se reconocen como beneficiarios obligatorios solo los cobijados por el nivel 1 y 2 del SISBEN .

15 Como consecuencia de la aplicación del Decreto 2357 de 1995.

16 El Consejo nacional de Seguridad Social autorizó esta forma de identificación.

17 Secretaria Distrital de Salud, Desarrollo del regimen Subsidiado, Septiembre de 1997.

Antecedentes y proyecciones de la Seguridad Social en Salud en Bogotá.

Entre 1993 -1997 que es el período de implantación de la ley 100 de 1993. La cobertura ha pasado desde el 30 % en 1993 hasta el 53 % en diciembre de 1996 en el régimen contributivo, si todos los derechohabientes inscritos en la seguridad social no están en mora de sus aportes y hasta el 63 % si se incluye el régimen subsidiado. Y si al concepto de Seguridad Social estricto se pudieran agregar el concepto amplio de otros sistemas ,se podría hablar de una cobertura agregada del 78 % y una población descubierta de solo 22% o sea 1.268.512 habitantes del Distrito Capital.

Aún mas para 1997 (ver cuadro 1) la cobertura en Seguridad Social de Salud podría llegar al 83% de toda la población (sin incluir otros sistemas de aseguramiento) si se toma como referencia el informe suministrado por la Subdirección de EPS del Ministerio de Salud (18). Este reporte incluye las coberturas del ISS , EPS privadas y Otras en Bogotá para Diciembre de 1997.

CUADRO 1.

LA NUEVA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE BOGOTA				
	1997			
	AFILIADOS	%	COTIZANT.	AFIL/COTZ
ISS	2'254.269	37.54	1'205.491	1.87
EPS (No públicas)	1'582.421	26.35	599.402	2.64
Sector Público	214.078	3.56	114.480	1.87
SUBTOTAL Reg. Contr.	4'050.768	67.46	1'919.373	
Cobertura %	67.46%		68.97%	
Régimen Subsidiado	910.474	15.16	216.780	4.2
TOTAL SEG.SOC.SAL.&	4'961,242	82.62	2'157.543	2.3
POBLACION TOTAL	6'004.783		2'782.817	2.6
Cobertura %	82.62%		77.53%	

FUENTE :Régimen Contributivo : Minsalud Subdirección EPS (Axesnet 16)
 ,Régimen Subsidiado :SDS área de administración de aseguramiento, Población Total : Carlos Alberto Naranjo.

En la proyección para el año 2002 (ver cuadro 2) la cobertura de la seguridad social en salud podría llegar al 85 % de toda la población (sin incluir seguros

18 Dato suministrado por Salud Colombia, sistema de información Axesnet y cálculos del autor.

privados alternos) , si se estima que las proporciones de población cotizante sobre la población económicamente activa -PEA- se mantienen constantes, pero la relación entre afiliados y cotizantes se iguala para el ISS y para el sector público con el parámetro de relación vigente en las EPS no públicas para 1997 que es de 2.64 afiliados por cotizante. De otra parte se supone que la reactivación económica y el avance en las regulaciones impuestas por el Estado permitirán reducir la mora en los pagos. Vale decir durante el período 1997 - 2002 se considera que avanzará la ampliación y consolidación de la cobertura familiar pero los cotizantes crecerán solo vegetativamente al mismo ritmo de toda la población. Con respecto al Regimen Subsidiado se considera que este crecerá igualmente en forma vegetativa representando en el 2002 el mismo 15,16% de toda la población que representaba en 1997.

CUADRO 2.

LA NUEVA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE BOGOTA				
	PROYECCION 2002			
	AFILIADOS	COTIZANT.	%	AFIL/COTZ
ISS	3'097.820	1'173.417	43.32	2.64
EPS (No públicas)	1'540.329	583.458	21.54	2.64
Sector Público	293.906	111.328	4.11	2.64
SUBTOTAL Reg. Contr.	4'932.055	1'868.203	68.97	
Cobertura %	70%	68.97%		
Régimen Subsidiado	1'067.669	254.207	9.38	4.2
TOTAL SEC. SOC. SAL. &	5'987.544	2'122.410	78.35	2.8
POBLACION TOTAL	7'042.669	2'708.719		2.6
Cobertura %	85.02%	78.35%		

FUENTE : Población total Carlos A. Naranjo , Cálculos Iván Jaramillo.

Si estas proyecciones se cumplen, que ninguna de ellas es demasiado optimista, para el año 2002 la población descubierta por el sistema de aseguramiento social obligatorio no sería superior al 1'055.125 equivalente al 15% de la población total de Santafé de Bogotá . No obstante esta población en parte estaría cubierta en parte por sistemas alternos de seguros privados de salud o mediante subsidios de oferta en los hospitales públicos. De todas maneras la carga relativa de los hospitales públicos con cargo a los subsidios a la oferta disminuiría significativamente. Conviene entonces analizar la situación de la financiación de los hospitales con cargo a los subsidios de oferta.

RECOMENDACIONES AL PLAN DE SALUD “ LA CIUDAD QUE QUEREMOS”

1. **Fortalecer las Direcciones Locales de Salud.** De tal forma que se estrechen los lazos de cooperación entre estas direcciones , las Alcaldías locales y las Juntas Administradoras Locales. Las Direcciones locales de salud se deben convertir progresivamente en las responsables de la salud pública en las localidades y bajo su responsabilidad se debe desarrollar el Plan de Atención Basica -PAB- con énfasis en los programas de prevención y promoción de salud, la prevención contra las drogas y el alcoholismo, la promoción de la convivencia ciudadana, la prevención de la violencia y los accidentes de tránsito así como los programas de planificación familiar y la protección de los viejos, la madres y los niños.
2. **Crear y fortalecer las asociaciones de usuarios.** Crear, financiar, formar y fortalecer las asociaciones de usuarios de los regímenes contributivo y subsidiado de tal forma que puedan luchar para garantizar que los beneficiarios estén debidamente registrados carnetizados y que estén conscientes de sus derechos y de las formas de acceso para demandar servicios y ser atendidos oportunamente por las diversas Entidades Promotoras de Salud y Administradoras del Regimen Subsidiado.
3. **Ampliar la cobertura del Regimen Contributivo.** Exigir que todos los asalariados del distrito estén debidamente afiliados por sus patronos a la seguridad social en salud y que los grupos familiares de los cotizantes estén debidamente registrados y carnetizados. Es necesario que los hospitales del distrito cobren a las EPS los servicios que presten a sus afiliados para evitar que de los subsidios fiscales se estén beneficiado los patronos y las propias EPS privadas o públicas en detrimento de los pobres no afiliados al regimen contributivo.
4. **Ampliar la cobertura del Regimen Subsidiado.** Es necesario fijar como meta del Plan de Desarrollo 1998-2001 una cobertura mínima de dos millones de pobres Bogotanos como afiliados al Régimen Subsidiado de Salud (actualmente cubre solo 900 mil). Par tal efecto la SDS deberá acelerar la sustitución de los subsidios a la oferta por los subsidios a la demanda de tal manera que los pobres estén realmente asegurados en salud.
5. **Hacer mas eficientes las Empresas Sociales del Estado.** Se deberá terminar el proceso de nivelación salarial de los funcionarios distritales de salud pero a cambio de esto los hospitales deberán mejorar la productividad y la calidad de los servicios colocándose incluso por encima de los indicadores medios nacionales tal como debe corresponder a la ciudad Capital. Es conveniente aplazar la construcción de nuevos hospitales hasta que los actuales logren su plena ocupación y eficiencia.

ANEXO 1.

EL IMPACTO FINANCIERO DE LA DESCENTRALIZACION .

El Proceso de descentralización del Sector Salud en Santafé de Bogotá por efecto de la aplicación de las leyes 10 de 1990 y 60 de 1993 (y sin considerar el impacto de la ley 100 de 1993) ha permitido que los gastos en salud en diez años se hayan multiplicado por cincuenta a precios corrientes y por siete veces a precios constantes . Esto significa que entre 1987 y 1997 el gasto de la SDS se ha incrementado en un 723% en forma real, en cambio la población de la capital ni siquiera se ha duplicado y ha crecido solo en un 157 % en la década. Mas aún la población con necesidades básicas insatisfechas se ha reducido en forma relativa pasando de 944.198 sobre cuatro millones en 1987 a solo 1'029.232 sobre seis millones en 1997 , lo cual significa que la responsabilidad social de la SDS se ha reducido proporcionalmente a la mitad pasando de responder por el 22% mas pobre de la capital en 1987 a solo el 15 % en 1997. Entre tanto los recursos financieros, como se dijo, se multiplicaron por siete en forma real. A su turno los gastos de nomina y prestaciones crecieron casi cien veces a precios corrientes y las escalas salariales se reajustaron 571% en forma real en la década. Sinembargo los egresos hospitalarios en el mismo período solo crecieron por debajo de las cuatro veces, lo cual evidencia la ineficiencia creciente de los funcionarios y de las instituciones hospitalarias.

Evolución de los Ingresos 1987-1997

Los ingresos de la SDS (ver Cuadro Anexo 1) venían decayendo en un 17% entre 1987 y 1990 pasando de \$ 54.1 mil millones a \$ 45.1 mil millones (a precios constantes de 1997) , sin embargo el impacto de la ley 10 de 1990 y de los acuerdos 20/90 y 19/91 le permitieron una recuperación hasta los \$ 153. 4 mil millones en 1993, multiplicando por 3.4 veces los recursos como consecuencia principalmente de los incrementos significativos en el Situado Fiscal y la fusión del Servicio Seccional de Salud con la Secretaria Distrital. Posteriormente el impacto de la ley 60 de 1993 posibilitó la duplicación de los recursos anteriormente logrados llegando a consolidar un presupuesto de \$ 301 mil millones para 1997 (sin incluir aportes del FOSYGA 19). Entre 1987 y 1997 los recursos financieros de la SDS crecieron en términos reales casi seis veces mientras que la población de Bogotá paso de 4.3 millones a 6.8 millones o sea que creció 57 % sobre la base poblacional inicial. La combinación de los factores financieros y demográficos permiten establecer que los ingresos per cápita se triplicaron y crecieron en 354% en el período.

En el período estudiado 1987 - 1997 las transferencias nacionales a salud crecieron (8 veces) mas que los recursos propios del distrito y de los hospitales, pese a que el esfuerzo local fue significativo e hizo multiplicar estos recursos propios por cuatro.

En cuanto a las transferencias ,es de observar que como consecuencia de una aplicación temprana de la ley 10/90 en el distrito, el situado fiscal (que representa el 28% de la financiación total) se multiplico por tres entre 1989 y 1993 , y luego por efecto de la ley 60 de 1993 se reajustó incluso en un 40% adicional. La cuenta de otros aportes nacionales que había venido disminuyendo a la mitad entre 1987 y 1991 , se reactivo multiplicándose por cinco hacia 1997 sobre todo por la gestión de proyectos ante el fondo de cofinanciación FIS. De otra parte a partir de 1994 aparece una nueva fuente financiera como consecuencia de la aplicación expresa de la ley 60 de 1993 , se trata de las participaciones municipales para inversión social en salud que van a significar el 19% de toda la financiación de la SDS y que permitirán entre otras cosas desarrollar el Régimen Subsidiado de Salud.

Con respecto a los recursos propios, la descentralización y la fusión entre el Servicio y la Secretaría le inyectaron al sistema distrital de salud la suma de \$45.7 mil millones de pesos de recursos procedentes de la administración central del Distrito , los cuales pese a su reducción en un 7% en los años siguientes ,

19 El Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA- fue creado por la ley 100/93 y con la cuenta de solidaridad recoge un punto de contribución sobre las nóminas para cofinanciar el regimen subsidiado de salud.

representan en 1997 el 14 % de la financiación total de la SDS. Uno de los objetivos expresos de la descentralización institucional (conversión de los hospitales en establecimientos públicos y luego en ESEs) era entre otros estimular la autofinanciación y tal como se puede observar en el Cuadro Anexo 1- que a precios constantes las rentas contractuales de los hospitales se multiplicaron por doce entre 1987 y 1995, justo antes de entrar a operar el Regimen Subsidiado . Sinembargo ,paradójicamente, en los dos últimos años 1996 -1997 las rentas contractuales, pese a la creación de los subsidios a la demanda, solo han crecido en un 10%.

Las Rentas Cedidas.

Las rentas cedidas - Ver Cuadro Anexo 2- (Licores 11% , loterías 24%, apuestas permanentes 8%, cervezas 36% y registro y anotaciones 19%) las cuales representan en conjunto el 18 % de la financiación total de la SDS, luego de una pequeña caída en 1991, estas rentas se recuperan en un 23 % para 1993 y dieron un gran salto del 250% durante 1993-97, período correspondiente a la administración Mockus. Sorprende de todas formas el crecimiento sostenido de las rentas cedidas en la década analizada pasando estas de \$19.9 mil millones en 1987 a \$ 66 mil millones en 1997 a precios constantes de 1997 ; sobre todo porque a nivel nacional se registró un decrecimiento general de ellas debido al contrabando de licores y a la apertura económica.

Observando el Cuadro Anexo 2, mientras el conjunto de las rentas cedidas crecieron el 332 % en el período 1987-1997, el impuesto a los licores lo hizo a razón del 250% y el impuesto al consumo de la cerveza en el 203%. La lotería fué la renta que mas creció incrementándose el 551% sobre la línea de base de 1987, pero sobre todo dio su mejor salto del 300% durante la administración Mockus . Las apuestas permanentes también crecieron al 250 % en el periodo pero decayeron significativamente en 1991 cuando solo recaudaron \$ 780 millones , se recuperaron un poco a mil millones en 1993 y dieron un gran salto del 500% durante la última administración pasando a recaudar cinco mil millones en 1997.

El impuesto de registro y anotaciones tuvo un recaudo insignificante para el sector salud antes de 1991 , luego incluso la administración central del distrito no volvió a girar a salud estos recursos alegando que ya estaban incluidos en las transferencias generales del nivel central ; sinembargo gracias en parte a las ley 223 de 1995, que redefinió y clarificó la naturaleza de este recurso se pudo recuperar para el sector salud y en 1997 estaba programado recibir \$12.5 mil millones equivalentes al 19% de todas las rentas cedidas.

Como resultado general, mientras la población se incrementó el 157% en la década , las rentas cedidas avanzaron en el 332% . El balance del recaudo per cápita de esas rentas es además positivo porque creció en el 211% por ciento.

El Gasto Distrital en Salud.

En el período 1987 a 1997 el gasto distrital de salud (ver Cuadro Anexo 3) paso de representar el 9% del gasto total del distrito (de la administración central de Bogotá) a representar el 19% , o sea que la salud duplicó su importancia relativa en las finanzas distritales en una década. A precios constantes de 1997 el gasto en Salud (20) paso de \$ 53.2 mil millones a \$ 385.0 mil millones creciendo en forma real en mas de siete veces (723%) lo cual parece poco menos que increíble (a precios corrientes el gasto se multiplicó por cincuenta), mas aún cuando estas cifras no incluyen los gastos adicionales del régimen contributivo de las seguridad social , ni los aportes de la ley 100/93 al régimen subsidiado. Los saltos mas importantes se dieron en 1992 y 1993 cuando el gasto creció al 150% y al 160% respectivamente aun dentro del marco de la ley 10/90, pero aún mas, el gran salto se dió en 1995 con un crecimiento del gasto del 230% con respecto al año anterior como resultado del impacto de la ley 60 de 1993.

Estas cifras ,tomadas del Banco de la República y proyectadas a 1997, clasifican el gasto en tres categorías : Administración de la Salud , Hospitales y Saneamiento. Al respecto el estudio de la década muestra que el gasto de los hospitales ha venido incrementando su participación pasando de representar el 44 % del gasto en salud en 1987 para crecer al 54% en 1997 ; es decir los hospitales han ganado diez puntos en la estructura del gasto en salud , quizás precisamente por efecto de la conversión de los hospitales en establecimientos públicos . En la década los hospitales multiplicaron en casi nueve veces sus recursos a precios constantes (872%) siendo sus mejores años 1993 y 1995 en los cuales sus presupuestos crecieron 2.5 y 2.6 veces respectivamente . Es notoria además la caída en el gasto en saneamiento ambiental el cual paso de representar el 1.25% del gasto en salud en 1987 a solo el 0.11% en 1997, lo cual estaría demostrando la poca importancia que se da a este componente de la salud pública, ahora en manos sobre todo del DAMA.

El Gasto Percápita.

En el período analizado a población de Santafé de Bogotá paso de 4'315.349 habitantes en 1987 a 6'780.815 como máximo en 1997 acumulando un crecimiento del 157 %. Al mismo tiempo el gasto creció a precios constantes en 723%. La combinación de los efectos demográficos y financieros permiten establecer que el gasto per cápita creció en la década el 460% , pasando de \$12.340 por persona año a \$56.779 (Ver Cuadro Anexo 4).

20 Banco de la República. Datos tomados de los Indicadores del Sector Publico No Financiero 1987-1995, Nivel Regional, Santafé de Bogotá, Volumen 11. Bogotá 1996.

Pero excepto para las acciones de Salud Pública que benefician a toda la población y consumen solo el 10% de los gastos (cuando efectivamente se asignan como se debe), los hospitales públicos solo deberían cubrir la población con necesidades básicas insatisfechas -NBI- por lo cual se acostumbra hoy determinar el gasto per cápita pero solo para la población con NBI. De otra parte sobre cual debe ser la población pobre que debe tener por objeto la asistencia pública o los subsidios estatales, hay discrepancia y se puede tomar entonces una población mínima que en 1997 sería de 1'029.232 habitantes o bien una máxima de 2,046.082 (21). Se debe tener en cuenta además que la población con NBI se ha venido disminuyendo en los últimos años y que en la década esa población se ha reducido al menos entre 7 y 13 puntos porcentuales (22).

Si se estima entonces que como mínimo en 1987 la población mínima con NBI era del 22% de los Bogotanos (944.198) y que una década después en 1997 la proporción solo llega al 15 % (1'029.232) entonces el gasto per cápita NBI ha pasado de \$ 56.398 a \$ 374.078 creciendo en un 663%. Esta suma sería mas que suficiente para cubrir el POS integral (igual al contributivo) de toda la población mas pobre y el PAB de todos los Bogotanos si el gasto fuera eficiente y focalizado.

En la segunda hipótesis suponiendo que los pobres sean hoy en 1997 como máximo 2'046.082 equivalentes al 30% de toda la población Bogotana y que tal población pobre llegó a representar el 37 % de la población en 1987 (1'591.069) entonces el gasto per cápita sobre los pobres paso de \$ 33.469 en 1987 a \$188.171 en 1997. Estas cifras significan que luego de sacar la parte que corresponde a la salud pública -PAB- los recursos actuales de salud, sin incluir aportes del FOSYGA, son suficientes para atender el POS-S de todos los pobres con derecho a subsidio.

Recursos humanos, remuneraciones y eficiencia.

En 1987 la Secretaria Distrital de Salud y el Servicio Seccional de Salud sumaban 3.316 empleados que devengaban una nómina con prestaciones sociales por valor de 1.545.5 millones de pesos a precios corrientes de ese año (23).

En 1990 se reportaban 7.500 cargos y en 1992 subieron a 8.963, luego en 1995 se registraron menos con 7.344 y para 1997 la oficina de talento humano de la SDS reportó 8.055 empleados. Un análisis de las nóminas del nivel central de la secretaria y de 31 hospitales permite establecer que los sueldos mas las

21 Estas son las cifras de referencia de la SDS, según el documento : Desarrollo del Regimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Santa Fe de Bogotá, Septiembre de 1997.

22 DANE-DNP.

23 Dato suministrado por Rafael de Zubiría en el Foro de Discusión de Septiembre 14 de 1989 sobre el Sector Salud de Bogotá, publicado por la Cámara del Comercio de Bogotá en 1990 : Bogotá, prioridad social, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, Tomo II, Capítulo XI.

prestaciones valen hoy la suma de \$ 148.384 millones de pesos de 1997. De estas cifras se deduce fácilmente que el salario promedio de cada funcionario de la Secretaria de Salud y de los hospitales es de 1' 534.716 al mes , incluyendo las prestaciones que pueden equivaler al 40% de esa cifra.

El valor a precios corrientes de las nominas (ver Cuadro Anexo 5) se ha multiplicado entonces casi por cien veces en diez años. Pero trayendo a valores actuales (24) los datos suministrados por Rafael de Zubiría sobre lo ocurrido diez años atrás, se obtiene que a precios de hoy los empleados de 1987 ganaban en promedio \$268.587 al mes, incluyendo prestaciones. Por comparación simple se concluye además que en la década las escalas de remuneración de los empleados de la SDS en promedio han crecido mas de cinco veces (571% a precios constantes).

Sinembargo si se toma un indicador trazador de la eficiencia tal como pueden ser los egresos hospitalarios , se sabe que : en 1987 se contabilizaban 41.296 egresos en los hospitales públicos de Bogotá, en 1991 se reportaban 79.049 , para el año 1994 ya eran 145.329 ; en el 95 ascendieron a 152.643 ; y para el 96 se registraban 159.375 , e incluso para 1997 existía el peligro de una disminución como resultado del impacto del Regimen Subsidiado. Sinembargo presumiendo que para 1997 se mantiene la cobertura del año anterior se puede concluir que en la década la eficiencia hospitalaria creció en menos de cuatro veces (386%) .

Desafortunadamente si se compara los incrementos en las escalas salariales (571%) con respecto a los incrementos en la eficiencia hospitalaria (386%) hay que concluir que por cada 100 puntos que mejoró la remuneración de los empleados su productividad solo creció 70 % . Pero este cálculo es incluso optimista porque no solo creció la escala de remuneración sino la cantidad de empleados que aumentó en 243% en el período.

El gasto total en salud (ver Cuadro Anexo 5) en relación a cada egreso muestra que se triplicó a precios constantes variando de \$ 16 millones por egreso en 1987 a \$47 por egreso en 1987. Pero si se extrae solo lo pagado en salarios y prestaciones y se divide por el numero de egresos hospitalarios se puede concluir que en una década casi se duplicó el costo de un egreso hospitalario , pues en 1987 la Secretaria debió pagar en promedio a sus funcionarios \$ 258.805 por egreso a precios de 1997 y diez años despues está pagando \$ 484.845.

24 Se usan para el efecto los deflectores de los precios implícitos a la demanda final utilizados por el Banco de la República.

CONCLUSIONES.

En diez años de descentralización Distrital de la Salud se ha hecho un cambio institucional radical , el gasto creció 7 veces a precios constantes , los recursos humanos se multiplicado en numero 4 veces, las escalas de remuneración han crecido 5.7 veces, pero la cobertura de los hospitales solo avanzó 3.8 veces. Mas aún la población objeto de la Secretaria disminuyó entre 7 y 13 puntos porcentuales quedando solo en un rango que oscila entre el 15 % y el 30% de toda la población de Santafé de Bogotá.

En resumen en diez años los recursos aumentaron , la cobertura creció casi tres veces pero la ineficiencia se duplicó.

CUADRO 1
SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD BOGOTA
EVOLUCION DE LOS INGRESOS

Recaudo Efectivo 1987-1997

Precios Constante 1997 IPC Bogotá	1,987	1,989	1,991	1,993	1,995	Pto.1997	1997-87	Participación
Situado Fiscal	16,832,031	18,289,031	24,800,805	60,322,085	72,660,383	85,226,250	5.06	28.32%
Otros Aportes Nacionales	3,843,692	1,524,802	1,628,044	3,690,493	5,825,237	20,691,221	5.38	6.88%
Participaciones en Ingresos Corrientes					31,339,059	56,244,000		18.69%
Subtotal Transferencias	20,675,723	19,813,833	26,428,849	64,012,578	109,824,679	162,161,471	7.84	
Transferencias del Distrito				45,730,041	48,568,044	42,378,503		14.08%
Participación en Rentas Cedidas (sin R y A)	19,898,235	22,698,276	21,620,365	26,521,312	44,698,157	53,452,091	2.69	17.76%
Registro y Anotaciones						12,523,000		4.16%
Rentas Contractuales	1,413,226	1,776,774	2,442,695	9,089,532	17,475,142	19,344,417	13.69	6.43%
Recursos de Capital	12,167,253	827,838	437,305	8,125,864	6,279,683	11,085,067	0.91	3.68%
Subtotal Recursos Propios	33,478,714	25,302,888	24,500,365	89,466,749	117,021,026	138,783,078	4.15	
Total	54,154,437	45,116,721	50,929,214	153,479,327	226,845,705	300,944,549	5.56	100.00%
Habitantes de Bogotá	4,315,349	4,863,973	5,274,150	5,756,962	6,227,330	6,780,815	1.57	
Ingresos percapita	12,549	9,276	9,656	26,660	36,427	44,382	3.54	

CUADRO 2

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTA

EVOLUCION DE LAS RENTAS CEDIDAS

Recaudo Efectivo 1987-1997

Precios Constante 1997 IPC Bogotá	1,987	1,989	1,991	1,993	1,995	Pto.1997	1997-87	Porcentaje
Impuesto a la venta de licores y alcoholes	2,739,791	4,503,794	4,165,187	4,986,792	5,553,813	6,964,972	2.54	10.56%
Impuesto al Consumo de la Cerveza	11,780,480	12,231,648	12,512,565	14,122,412	19,816,587	23,870,880	2.03	36.18%
Impuestos y productos de la lotería	2,902,177	3,594,580	4,161,719	5,525,464	13,121,526	15,997,135	5.51	24.25%
Regalias por Apuestas permanentes	2,027,967	2,366,935	780,412	1,044,348	4,001,573	5,118,335	2.52	7.76%
Ecosalud				842,297	1,996,816	1,500,769		2.27%
Registro y Anotaciones	1,631	1,319	482			12,523,000		18.98%
Hipicos y similares	446,189							
Total	19,898,235	22,698,276	21,620,365	26,521,313	44,490,315	65,975,091	3.32	100.00%
Habitantes de Bogotá	4,315,349	4,863,973	5,274,150	5,756,962	6,227,330	6,780,815	1.57	
Ingreso Percapita	4,611	4,667	4,099	4,607	7,144	9,730	2.11	

CUADRO 3

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD BOGOTA
Evolución del Gasto 1987-1995

	1,987	1,988	1,989	1,990	1,991	1,992	1,993	1,994	1,995	1,996	1,997	1997-1987
TOTAL GASTO DISTRITO BOGOTA	89,333.50	136,913.10	184,170.30	231,051.30	320,951.60	403,951.60	598,825.70	923,510.30	1,389,663.50	1,690,247.72	1,989,083.51	22.27
Precios Corrientes												
Sanidad a precios Corrientes	7,699.70	10,920.70	14,337.70	16,488.00	22,164.50	39,556.90	72,049.40	102,121.20	270,717.00	327,217.54	385,069.60	50.01
Hospitales y Clínicas	3,424.70	5,285.80	7,484.40	9,173.70	12,282.40	13,755.40	39,055.00	49,220.80	145,253.90	175,569.41	208,610.08	60.33
Servicios de Salud y Saneamiento	96.50	309.20	395.90	265.50	260.50	344.50	2,606.70	5,358.50	290.40	351.01	413.07	4.28
Sanidad/Gasto total	8.62%	7.98%	7.79%	7.14%	6.91%	9.79%	12.03%	11.06%	19.48%	19.36%	19.36%	
Hospitales/Sanidad	44.48%	48.40%	52.20%	55.64%	55.41%	34.77%	54.21%	48.20%	53.66%	53.66%	53.66%	
Saneamiento/Sanidad	1.25%	2.83%	2.76%	1.61%	1.18%	0.87%	3.62%	5.25%	0.11%	0.11%	0.11%	
TOTAL GASTO DISTRITO BOGOTA	431,655.85	510,743.06	546,912.58	528,183.27	596,209.46	636,587.18	833,687.91	1,064,943.78	1,389,481.15	1,629,597.85	1,622,920.25	3.76
Precios Constantes												
Sanidad a Precios Constantes 97	53,251.78	58,310.27	60,941.74	53,948.74	58,932.43	89,225.27	143,572.25	168,553.55	387,432.11	385,013.49	385,013.49	7.23
Hospitales y Clínicas	23,685.52	28,223.14	31,812.10	30,016.35	32,657.25	31,026.93	77,824.58	81,240.14	207,877.69	208,579.97	208,579.97	8.72
Servicios de Salud y Saneamiento	667.40	1,650.95	1,682.76	868.72	692.63	777.06	5,194.35	8,844.34	415.60	413.01	413.01	0.62
Incrementos Anuales												
Sanidad	1.00	1.09	1.05	0.89	1.09	1.51	1.61	1.17	2.30	0.99	1.00	
Hospitales y Clínicas	1.00	1.19	1.13	0.94	1.09	0.95	2.51	1.04	2.56	0.99	1.00	
Servicios de Salud y Saneamiento	1.00	2.47	1.02	0.52	0.80	1.12	6.68	1.70	0.05	0.99	1.00	

CUADRO 4

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD BOGOTA
Gasto Percápita

Pesos a precios constantes de 1997	1,987	1,988	1,989	1,990	1,991	1,992	1,993	1,994	1,995	1,996	1,997	1997-1987
Habitantes de Bogotá	4,315,349	4,315,070	4,863,973	5,077,423	5,274,150	5,494,930	5,756,962	5,970,886	6,227,330	6,497,061	6,780,815	157%
Gasto percapita en Salud	12,340	13,519	12,529	10,625	11,174	16,238	24,939	28,229	62,215	59,260	56,780	460%
Habitantes con NBI (Máximo)	1,591,069	1,359,048	1,728,170	1,599,896	1,803,232	1,731,452	1,891,162	2,230,118	1,962,232	2,339,592	2,046,082	129%
Gasto Percapita NBI	33,469	42,905	35,264	33,720	32,682	51,532	75,917	75,581	197,445	164,564	188,171	562%
Habitantes con NBI (Mínimo)	944,188	712,519	999,060	838,790	1,012,637	907,762	1,028,193	1,823,502	1,028,755	1,287,717	1,029,232	109%
Gasto Percapita NBI	56,399	81,837	60,999	64,317	58,197	98,291	139,635	92,434	376,603	298,989	374,078	663%

CUADRO 5**SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD BOGOTA**
REMUNERACION Y EFICIENCIA

En Millones de Pesos	1,987	1,997	1997-1987
Numero de Cargos	3,316	8,055	243%
Nomina + Prestaciones (precios corrientes)	1,545.5	148,384.1	9601%
Nomina + Prestaciones (a precios de 1997)	10,688.8	148,384.1	1388%
Nomina/ Gastos Totales	20.07%	38.53%	
En Pesos	1,987	1,997	1997-1987
Sueldo Promedio (a precios constantes 1997)	268,587	1,534,717	571%
Egresos Hospitalarios	41,296	159,375	386%
Costo Nomina / Egresos Hospitalarios	258,806	484,845	187%
Gasto Anual por Cargo (precios de 1997)	16,059,041.8	47,798,074.6	298%

Análisis y comentarios al componente de tránsito y transporte del Plan de Desarrollo

"Por la Bogotá que queremos"

Arturo Ardila Gómez*

I. Introducción

En este documento se analiza de manera crítica el componente de transporte y tránsito del Plan de desarrollo de la Administración Peñalosa, "Por la Bogotá que queremos," para el período 1998-2001. El análisis está dividido en cinco partes más. En la primera se hacen unos comentarios generales sobre la forma del Plan; en la segunda y tercera se analizan las dos prioridades relevantes al sector transporte del Plan de desarrollo: "Ciudad a escala humana" y "Movilidad." En la cuarta, se analizan los megaproyectos, y finalmente, se dan algunas recomendaciones que se consideran relevantes para mejorar el Plan.

II. Comentarios Generales

El Plan de desarrollo Por la Bogotá que Queremos tiene un común denominador en todas sus partes: su vaguedad o falta de precisión. Tal y como está presentado, no se nota un avance significativo frente a lo que es el Plan de gobierno registrado por el Alcalde para las elecciones. Esto sorprende, porque una vez posesionado, el Alcalde cuenta con toda la infraestructura humana y técnica del Distrito Capital para profundizar su Plan de gobierno y escribir un Plan de desarrollo más preciso y definido.

Varias razones llevan a afirmar que el Plan carece de precisión y definición. En primer lugar, la parte estratégica, donde se define la estrategia para cada prioridad, por lo menos en lo relativo a las dos prioridades objeto de este análisis, no pasa de ser una exposición de motivos, con una justificación y una breve y vaga presentación de los objetivos. No define, sin embargo, el "cómo" se va a llevar a cabo, porque no da lineamiento alguno acerca de las acciones básicas que hay que implementar para cumplir con los objetivos. Más aun, el Plan aunque lo intenta, no logra definir las responsabilidades que tiene cada una de las agencias del distrito en la ejecución del Plan. Se asignan montos para ejecutar, pero sin articularlos con acciones concretas o con el cumplimiento de objetivos específicos.

En segundo lugar, ni las prioridades ni los programas que integran el Plan tienen unos objetivos claramente medibles. No se trata de que todos los objetivos se puedan cuantificar. Sin embargo, cuando sea posible, como es el caso del sector transporte y tránsito, se debe hacer. Por ejemplo, el Plan propone la

* Profesor Asistente, Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental, Universidad de Los Andes.

construcción de parques, vías y bici-rutas, pero no da una idea, siquiera aproximada, de cuántos parques o de cuántos kilómetros de vías o bici-rutas se está hablando.

Finalmente, la forma como se presenta la cantidad de recursos dedicados a cada prioridad y programa es confusa y difícil de entender. Por ejemplo, en el cuadro 6 "Inversiones por Sectores Administración Central," hay un paréntesis que aclara que los valores son "sin nómina y sin otras inversiones inflexibles." En este cuadro el total de recursos propuestos para invertir en transporte, tránsito y obras viales asciende a \$1.185.369 millones, sin la venta de la ETB y a \$2.360.070 con la venta de esta empresa. En el cuadro 7, el total de recursos para este mismo sector asciende a \$3.422.954 millones. En el cuadro 7 a este mismo sector, en la prioridad Movilidad se le asignan \$2.786.507 millones y en el cuadro 8, \$2.805.088. Como se ve, cantidades todas diferentes que confunden al lector del Plan. Finalmente, no es claro si los Megaproyectos son financiados por separado del resto del Plan, o si dentro de los \$13.6 billones de costo total del proyecto ya está incluida su financiación. Conviene aclarar que no se trata de insinuar que haya errores. Más bien, se quiere mostrar que la forma como se presenta la información sobre costo no es adecuada pues confunde al lector —el ciudadano común y corriente—.

La principal consecuencia de lo expuesto anteriormente es que el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos va a ser difícil de hacer cumplir, tanto por parte de los organismos de control, como por parte de la ciudadanía. La falta de definición de los objetivos, la no asignación de responsabilidades y la falta de claridad en las partidas monetarias llevan a pensar de esta manera. En Plan de Desarrollo, para que cumpla con sus objetivos de ordenar el desarrollo y de convertirse en una herramienta que haga factible la rendición de cuentas, debe ser claro, entendible y preciso; cualidades que le faltan a este Plan. Al ser tan impreciso, el Plan abre las puertas a la confusión y a la ineficiencia por parte de las entidades distritales, ya que no tienen claras sus responsabilidades. Por otra parte, al carecer de programas y proyectos bien definidos, se colocan los recursos de la ciudad en una bolsa común, a la cual es difícil hacerle un seguimiento o control.

III. La prioridad Movilidad

En esencia, la prioridad Movilidad busca: *"reducir los tiempos de viaje en el desplazamiento de pasajeros y mejorar la calidad del transporte...La estrategia comprende la reestructuración del sistema del transporte público y la construcción de la primera línea del metro, la construcción de bici-rutas, la ampliación y mejoramiento de la malla vial y el fortalecimiento del manejo del tráfico. La estrategia involucra acciones de tipo correctivo, actividades de planeación que permitan anticiparse al rápido crecimiento de la ciudad y acciones encaminadas a*

cambiar los hábitos y la actitud de los bogotanos; estas acciones, en su conjunto, coadyuvarán al desestímulo del uso del vehículo particular.”¹

En términos generales la prioridad Movilidad apunta a solucionar de manera integrada el problema de tránsito y transporte de Bogotá. Reconoce, acertadamente, que aun la construcción de la primera línea del metro no va a solucionar el problema y que los buses seguirán siendo el principal medio de transporte de los Bogotanos. Asume, no tan acertadamente, que con mejorar las condiciones del transporte público y del tráfico y facilitar el uso de las bicicletas se va a desestimar el uso de automóvil. Estas mejoras son condiciones necesarias mas no suficientes para ello. Sin una política de cobro por el uso del automóvil que haga más costoso su utilización, no habrá una verdadera reducción del uso del carro particular y por ende de la congestión. A continuación, hago algunos comentarios a los programas propuestos en esta prioridad.

El programa “~~Desarrollo del sistema integrado de transporte masivo~~” propone la reforma del sistema de buses de la ciudad de modo que funcionen como una red y bajo un esquema empresarial diferente, y de manera poco clara la construcción de la primera línea del metro. (Vale la pena notar que estas dos actividades también están contenidas en los megaproyectos). Desde hace tiempo se viene insistiendo en la necesidad de reformar la estructura empresarial de las empresas de buses, porque bajo la actual, se limitan a alquilar las rutas a los propietarios de los buses, quienes junto con los conductores son los verdaderos prestadores del servicio. Aunque ya había un estudio contratado por la administración anterior para estos efectos, al parecer la actual piensa descartarlo. En cambio, la actual Administración piensa adoptar un sistema novedoso, pero por razones técnicas y políticas, difícil de implantar. Tal sistema es uno en el cual la ciudad recauda en paraderos o estaciones el valor de los pasajes y paga a los transportadores una cantidad proporcional a la cantidad de Km. recorridos o de pasajeros movilizados. De esta manera, los buses no llevan dinero ni pierden tiempo recaudándolo. Los estudios que contrate la administración deben partir de la base dejada por el anterior estudio y además, tener muy en cuenta la factibilidad política de adoptar una medida así.

El programa “Fortalecimiento del manejo del tráfico” se centra en mejorar los mecanismos de control y de sanción, con algo de énfasis en la educación. En días pasados en el periódico El Tiempo se dijo que en tres meses habían sido expedidas más de 200.000 multas. Esta cifra implica que aproximadamente la tercera parte de los vehículos en la ciudad fueron sancionados. Sorprende que ante el número de multas, no se observe un cambio sensible en el comportamiento de los conductores. Si las sanciones no van acompañadas de educación y concientización —como lo deja ver el Plan pero no lo articula suficientemente— no arrojan resultados duraderos en el tiempo. Los usuarios deben entender el daño que se causa a los demás cuando se obstruye una intersección.

¹ Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos. Pg. 12.

Por otro lado, este programa abandona por completo otras partes que en la ingeniería moderna hacen parte del "manejo del tráfico," como son la sincronización de semáforos y la gerencia de tráfico. Aunque ha habido mejoras en el funcionamiento de la red de semáforos, ésta se encuentra lejos de la situación óptima. Hace unos años, el Banco Mundial estimaba que con sincronizar la red semafórica se aumentaría la capacidad del sistema vial en un 20 por ciento. Esto equivale a construir vías durante 8 o 10 años. La gerencia de tráfico es una herramienta que a través de intervenciones permanentes garantiza un manejo adecuado del flujo vehicular.

Finalmente, los programas de "Construcción de bici-rutas" y "Adecuación de la infraestructura vial" apuntan a construir infraestructura de transporte. Los objetivos de ambos programas son acertados y la indefinición de las vías que se piensan hacer es adecuada, porque esta Administración piensa redefinir por completo el Plan vial de la ciudad. Ambos programas, pero en particular el segundo, son ambiciosos y dejan ver una intención de cambiar por completo la cara de varias zonas de la ciudad, gracias a las demoliciones que implican las obras. Que un Plan sea ambicioso no es necesariamente un error. Sin embargo, en el caso del Plan Por la Bogotá que Queremos lo grave es la indefinición de las metas. El Plan habla, por ejemplo, de construir grandes vías que mejoren la permeabilidad de la ciudad, pero sería conveniente que se fijara alguna meta cuantificable, como por ejemplo: "la construcción de cierta cantidad de Km-carril." La construcción de grandes vías es costosa y demorada, entre otras, por las expropiaciones de predios que hay que hacer. Sólo fijando metas concretas la administración conocerá lo que debe hacer para cumplir el Plan, y la ciudadanía tendrá las herramientas para pedir cuentas al gobierno distrital.

Para redefinir el Plan vial, la Administración piensa contratar estudios técnicos. Lo conveniente es que estos estudios no sólo se hagan a la mayor brevedad posible, sino que tengan en cuenta los resultados de los estudios del Plan Maestro de Transporte (JICA, 1995) y del Metro o Sistema Integrado de Transporte (Ingetec-Bechtel-Systra, 1997 y 1998). La ciudad no se puede dar el lujo de que esta Administración descarte los ejercicios de planificación conducidos por otras gestiones, porque ello implicaría una gran demora en el tiempo. Tiempo que corre en contra del bienestar ciudadano si la construcción de los proyectos se retrasa. Ya hay una base que especifica proyectos que se deben hacer, como la construcción de 15 troncales, y ello no se puede ignorar.

IV. La prioridad Ciudad a escala humana

Esta estrategia apunta a *"recuperar el espacio público en donde se comparte socialmente la ciudad y devolver un elemento primario al hombre para que pueda iniciar un proceso de resocialización con el entorno y sus conciudadanos."* Relativo al transporte, esta prioridad busca devolverle los andenes al peatón, y prohibir el parqueo de autos en ellos. Más que la prohibición, que probablemente ya está en una de las leyes de la ciudad, lo importante es

hacerla en forma estratégica. De manera acertada, el Plan también apunta a que se construyan parqueaderos por concesión; esquema que existe desde la administración Castro, pero que hasta ahora ha dado como resultado la construcción de sólo un parqueadero, debido a la competencia desleal del parqueo en la calle y los andenes. Sólo en la medida que la Administración cumpla con su objetivo de castigar el parqueo en los andenes, se incentivará la construcción de parqueaderos por concesión. Prohibir el parqueo, sin dar alternativas o sin desestimular el uso del auto, no es una medida políticamente viable. Implantarla sin la debida estrategia puede desgastar a la administración y desprestigiar la implantación de medidas similares en el futuro.

Finalmente, esta estrategia se centra en la recuperación del espacio público, labor que delegó el Estatuto de Bogotá (Decreto 1421 de 1993) en los alcaldes locales. Una alcaldía local cuenta con 9 ó 10 funcionarios para ejecutar estas tareas y otras de tipo policivo y el Plan de desarrollo local. Los seguimientos hechos a las alcaldías locales, indican que este personal es insuficiente. La Administración Peñalosa comenzó su gestión introduciendo algunos cambios en el funcionamiento de las localidades. Uno de ellos busca impedir que las alcaldías locales reciban el personal que la anterior administración les había asignado. Vale la pena preguntar ¿cómo harán los alcaldes locales para cumplir con los requerimientos que en materia de control del espacio público les impone el Plan Por la Bogotá que Queremos, sin contar con el personal adecuado para ello? La respuesta a esta pregunta debería estar en el Plan de desarrollo al definir el papel que cumplen las localidades y las herramientas que se les darán para ello.

V. Los Megaproyectos

El Plan contiene dos megaproyectos con acciones relativas al transporte y al tránsito, "Sistema integrado de transporte masivo" y "Plan Vial." El primero en sus objetivos y descripción es muy similar a la prioridad Movilidad. De hecho, como se dijo antes, no es claro si el costo de los megaproyectos está separado del costo del resto del Plan, aunque es de suponer que sí lo es. Este megaproyecto tiene dos componentes "Reestructuración del sistema de Transporte de Buses", y "Construcción de la primera línea del metro."

El primer componente, "Reestructuración del sistema de Transporte de Buses" es extremadamente similar a lo expresado en el programa "Desarrollo del sistema integrado de transporte masivo" de la prioridad Movilidad. Ambos apuntan a cambiar el esquema operacional de los buses, modificar la estructura empresarial y crear una red o sistema de transporte público. No se entiende cuál es la diferencia entre los dos. Si la hay, se debe hacer más explícita de modo que la ciudadanía pueda diferenciar claramente los dos y hacerlos cumplir. Como está planteado hasta ahora, al ejecutar la administración uno de los programas, automáticamente estará cumpliendo con uno de los megaproyectos. Esto se puede traducir en un manejo confuso de los recursos, donde la corrupción puede encontrar un nicho adecuado.

En cuanto al segundo componente es pertinente comentar que en el Plan se menciona que el metro será ejecutado por medio de una "concesión total." Bajo este esquema, el concesionario es el responsable de conseguir con la banca internacional y multilateral la financiación de la totalidad del proyecto. Una vez el metro entre en operación, la Nación y la Ciudad harán pagos periódicos al concesionario para cubrir los costos de capital. La tarifa, como sucede con un metro típico, cubriría a penas los costos de operación. Un posible problema de este esquema está en el hecho que toda la financiación la debe conseguir el concesionario. La experiencia latinoamericana demuestra que las concesiones de transporte urbano funcionan cuando el gobierno asume la financiación de los costos de capital, y el concesionario solo financia la operación. En efecto, la infraestructura urbana tiene tres características que hacen pensar que un esquema como el propuesto no es viable: (1) un alto costo de capital, (2) alta competencia por parte de modos sustitutos (para el caso del metro los modos sustitutos son los buses, los autos, e inclusive, ir a pie), y (3) la dificultad para predecir la demanda con un alto grado de confiabilidad, lo cual introduce un alto grado de riesgo en la concesión.

Por ello, se deben estudiar las consecuencias jurídicas de que en el Plan de Desarrollo aparezca explícitamente el término Concesión Total para financiar el metro. Ante la posibilidad de que el esquema de contratación cambie, se debería eliminar dicho término y sustituirlo por otro que no amarre a un esquema no viable la financiación del metro.

El megaproyecto Plan Vial apunta a redactar un nuevo Plan vial para la ciudad. Nuevamente, no es claro en qué difiere este proyecto de lo expuesto en la prioridad Movilidad en el mismo sentido. Se enfatiza que el Plan debe ser suficientemente claro como para evitar este tipo de confusiones. Este megaproyecto menciona la deficiente programación y administración de la red semafórica como una de las causas de la congestión en Bogotá. Sin embargo, ni el megaproyecto ni el resto del Plan, proponen acción o programa alguno en materia de semáforos. No sólo es necesario sincronizar la red de semáforos, sino garantizar una adecuada administración de la red, en donde, por ejemplo, la decisión de colocar un semáforo siga un proceso técnico y no decisiones arbitrarias, motivadas por ejemplo por una alta accidentalidad en una intersección. En efecto, un semáforo puesto sin el debido estudio puede aumentar la accidentalidad en lugar de disminuirla. Además, si al colocarlo no se programan los tiempos de ciclo adecuados, se estarán generando largas filas y congestión. Ambas situaciones se observan hoy en día en la operación de muchos semáforos de Bogotá.

VI. Recomendaciones

1. El Plan requiere de mayor precisión para convertirse en el elemento que debe ser –un orientador de la gestión de las entidades Distritales y una herramienta que permita a la ciudadanía exigir y pedir cuentas–. Para ello se deben definir responsabilidades de modo que las entidades distritales sepan qué van a hacer. También es conveniente que una lista de los proyectos que piensa ejecutar la administración se anexe al Plan y sea parte integral de éste.
2. En lo posible, se deben establecer metas cuantificables. Si bien la construcción de una vía determinada puede no estar definida a estas alturas de la administración Peñalosa, si es conveniente que se fijen metas que indiquen cuántos kilómetros de vías se van a construir o cuántos se van a mantener. Esto no sólo es importante para permitir un seguimiento al Plan, sino que es importante para cuantificar los costos del Plan.
3. Es necesario aclarar la cantidad de dinero dedicada a cada prioridad y a los megaproyectos. Como se vio en la segunda sección de este documento, la forma como se presenta dicha información no es clara y puede llevar a confusiones. También se vio que los megaproyectos son en gran medida similares a la prioridad movilidad. Es fundamental que se aclare qué recursos pertenecen a qué actividad.
4. Este análisis detectó repeticiones entre los megaproyectos, Sistema Integrado de Transporte Masivo y Plan Vial, con algunos programas de la prioridad Movilidad. Si tienen objetivos diferentes, y los deben tener, la Administración debe precisar cada uno, y hacerlos perfectamente distinguibles. El Plan expresado con estas ambigüedades presenta el peligro de permitir un manejo laxo de los recursos públicos, ya que con ejecutar la prioridad Movilidad, automáticamente se estarían cumpliendo los objetivos de los megaproyectos. Así, se abre una puerta a la corrupción. Sólo con una definición precisa de los megaproyectos y los programas de la prioridad Movilidad se puede asegurar una ejecución clara y transparente del Plan.

Legitimidad democrática y eficiencia institucional

Por: Pedro Santana Rodríguez

Presidente

Corporación Viva la Ciudadanía

1. EL PLAN DE LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL O LA PRIORIDAD DE EFICIENCIA.

El alcalde mayor de la Ciudad, Dr. Enrique Peñalosa Londoño entregó a consideración del Consejo Territorial de Planeación su propuesta de Plan de Desarrollo para la ciudad para el periodo 1998-2001, el cual denominó **"Por la Bogotá que queremos"**. El plan se presenta estructurado alrededor de siete prioridades, una de las cuales corresponde a la que definió como **eficiencia institucional**. Los comentarios que siguen a continuación pretenden examinar la pertinencia de la propuesta vista desde la realidad institucional del distrito capital en la perspectiva del mandato constitucional de construir una gobernabilidad democrática.

Hay dificultades para un examen de la propuesta puesto que en general el plan carece de un diagnóstico explícito sobre la problemática del Distrito Capital no solo en esta materia sino con respecto al conjunto de las problemáticas de la ciudad que sirvan de sustento a las prioridades definidas y a las propuestas que buscan enfrentar dichas problemáticas. El plan carece de líneas de acción precisas y las propuestas son demasiado generales. No se presentan los sustentos que permitan determinar las razones por las cuales éstas son las prioridades y no otras. Al mismo tiempo muchos aspectos se encuentran entremezclados careciendo el plan de contenidos precisos que correspondan a las prioridades y que establezcan puentes entre las prioridades y los planes sectoriales. No hay ni una enunciación ni mucho menos una formulación precisa de proyectos específicos que aterricen las ideas generales contenidas en las prioridades, los programas y mucho menos una precisión de metas cuantificables.

Los contenidos de la prioridad de eficiencia institucional buscan "establecer una gestión pública que en todas sus instancias promueva una administración eficiente y respetuosa del ciudadano" y define como estrategia para el logro de dicho objetivo que "el Gobierno Distrital cumpla con sus funciones con la mayor efectividad y el menor costo posible para atender los problemas de los ciudadanos. Está dirigida a aumentar los niveles de gobernabilidad en la ciudad, garantizar la atención de las demandas de los ciudadanos y optimizar la asignación y ejecución del gasto público dentro de un escenario de recursos limitado, mediante el impulso y consolidación de los procesos de descentralización, empoderamiento de los ciudadanos y modernización del Distrito Capital".¹

¹ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, 1998-2001. **Por la Bogotá que queremos**. Alcaldía Mayor Santa Fe de Bogotá, febrero de 1998, págs. 10 y 16.

La descentralización busca que el ciudadano este más cerca de las autoridades que toman las decisiones y afectan su entorno y la vida de su vecindario. Adicionalmente la estrategia apunta a la modernización de la administración distrital y a la especialización de cada entidad en la solución de problemas estructurales de la ciudad con el fin de potenciar las facultades de liderazgo, planeación, regulación, coordinación y ejecución de las instituciones distritales.

A esta prioridad corresponden tres programas : (1) fortalecimiento de la descentralización, (2) modernización y fortalecimiento de la Gestión Pública, y (3) Modernización del sistema financiero del Distrito.

Los contenidos y las metas que corresponden a esta prioridad buscan la revisión de la estructura y esquemas operativos de los entes locales, con el propósito de conformar localidades mucho más pequeñas en que las autoridades estén realmente comprometidas con el desarrollo y bienestar de la comunidad y conozcan su problemática. El programa busca mejorar la infraestructura de las alcaldías locales, la preparación de sus funcionarios, la descongestión y la definición clara de funciones y prioridades de los gobiernos locales. Busca como meta el fortalecimiento de los procesos de planeación local y el aumento de la operatividad de las administraciones locales.²

El programa de modernización y fortalecimiento de la Gestión Pública busca adoptar un modelo de gestión pública eficiente y eficaz. Ejecutivo y con reglas de juego transparentes. Busca el rediseño de la estructura organizacional del Distrito reorientando la acción del gobierno hacia sus obligaciones prioritarias dotando a las entidades de una estructura operativa sólida y adecuada a su naturaleza y a sus funciones. Propone montar un Modelo de Gestión Pública orientado a resultados y un sistema único de control interno. Como parte del modelo se ofrece la creación de un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios haciendo énfasis en los resultados y metas alcanzadas, la adecuación de los espacios e instrumentos de trabajo así como de adecuados sistemas de información y comunicación tanto entre los funcionarios como hacia los ciudadanos. Las metas que se buscan con este programa son el fortalecimiento de los procesos de planeación local y el aumento de la operatividad de las administraciones locales.

Finalmente el programa de modernización del sistema financiero del Distrito busca implementar ajustes a la estructura financiera del distrito, redefinición de algunos procesos

² Aunque en el plan de desarrollo no lo señale expresamente, en su propuesta electoral Peñalosa escribió a este respecto " Hay que proteger la descentralización de los brotes de politiquería y corrupción que han aflorado en algunas localidades, y de problemas de ineffectividad en el cumplimiento de sus objetivos, que surgen de la falta de concordancia entre los objetivos que se le han fijado y la estructura que tiene...Las localidades son divisiones operativas, ajustables en el momento en que la evolución poblacional así lo requiera. Hay localidades demasiado grandes, que impiden que el objetivo de participación comunitaria se concrete de manera efectiva. Otras son muy pequeñas. Vamos a buscar que las localidades tengan una población de unos 200.000 habitantes. Con la población actual de seis millones de habitantes, esto implicaría tener 30 localidades". Programa de Gobierno, Santafé de Bogotá 1997.

tributarios, de presupuestación, ejecución del gasto y contabilidad pública, que permitan hacer un seguimiento cualitativo y cuantitativo de la gestión pública. A través de instrumentos como cultura tributaria busca elevar los niveles de eficiencia, reducir la evasión y garantizar el crecimiento sostenido de los ingresos. La meta: aumentar la eficiencia del gasto en un clima de finanzas sanas.

Este es el Plan de Desarrollo en materia de legitimidad institucional o como lo enuncia el plan en materia de eficiencia institucional. En la definición de políticas sectoriales es muy poco lo que se agrega. En el sector gobierno, se repite en el texto, lo que se busca es consolidar las localidades definiendo claramente sus funciones. Promover el respeto al orden y el respeto por las normas elementales. Quizás más adelante se acota otro elemento general para lograr mayores niveles de eficiencia cual es el de promover activamente la coordinación interinstitucional tanto entre las entidades del Distrito como con las entidades departamentales de Cundinamarca, los municipios que conforman el área de influencia y los organismos del orden nacional como el ejecutivo y el Congreso de la República. Esta prioridad cuenta con recursos muy bajos, para el año de 1998 con un 9.07% del total de los egresos proyectados, para 1999 el 5.3% y para el año 2000 apenas con el 3.56% del total de los egresos proyectados para ese año.

2. EFICIENCIA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL.

Un primer problema que aflora a lo largo del proyecto del Plan es la concepción subyacente a los problemas de legitimidad y gobernabilidad democrática que sustentan las propuestas contenidas en el proyecto de Plan de Desarrollo para ésta área. La gobernabilidad democrática esta relacionada con la capacidad de los organismos de gobierno o de las autoridades para hacer cumplir con las leyes y para llevar adelante las propuestas, los proyectos y cumplir con las metas definidas por las autoridades. En pocas palabras con la eficacia de la autoridad para hacer cumplir con sus mandatos. Vistas así las cosas y dados los altos niveles de incumplimiento de las metas trazadas por las autoridades distritales el problema que debería plantearse es cómo se pueden construir los consensos mayoritarios necesarios para llevar adelante los planes y programas o a nivel aún más general el de cómo se logra que los ciudadanos acepten el imperio de la ley, respeten el mandato de sus autoridades y cumplan con las elementales normas de convivencia ciudadana. Vistas así las cosas la eficiencia de la administración pública es un resultado al cual concurren muchos elementos dentro de los cuales cabe mencionar la estructura administrativa, esto es, la forma como se organizan las entidades de gobierno en el conjunto del territorio (hay modelos centralistas y descentralistas) o por áreas funcionales (adscripción de ciertas funciones a organismos como secretarías del despacho, institutos descentralizados, empresas industriales o comerciales, etc). Aquí también se incluye un asunto crucial que tiene que ver con las funciones que el gobierno de la ciudad quiere desarrollar directamente a través de entidades públicas y aquellas que delega, por ejemplo en el sector privado o en el sector social de la economía para que las lleve adelante y frente a las cuales mantiene unos mecanismos de control que asume directamente o deja en manos de otros organismos públicos, por ejemplo, organismos públicos del orden nacional.

2.1. La participación ciudadana : ausente en una estrategia de construir una legitimidad institucional y/o una gobernabilidad democrática.

Para construir una gobernabilidad democrática, vale decir, para lograr una acción gubernamental que cuente con la aceptación de los ciudadanos se requiere obviamente proveer los espacios que permitan la concertación entre los organismos del poder público y las organizaciones de la sociedad civil.

Sobre espacios y mecanismos para construir una eficiencia institucional nada ofrece el Plan de Desarrollo. Pareciera como si la eficiencia institucional solo correspondiera a mecanismos de desconcentración, puesto que tampoco en la estrategia de descentralización se provee de dichos espacios o mecanismos. La eficiencia de la gestión pública descansa principalmente en medidas que buscan aumentar la eficiencia de la burocracia distrital al margen de medidas y políticas que busquen como propósito superar las barreras que separan a los ciudadanos medios tanto de las políticas públicas como de los organismos de la administración distrital.

Una buena parte de los problemas de la ciudad corresponden a la ausencia de una opinión pública que actúe sobre los grandes problemas pero también sobre problemas de la vida cotidiana. Las tasas de impunidad y de transgresión de la normatividad que superan en todos los ámbitos el 90% no podrán ser superadas sin la puesta en marcha de políticas públicas que acerquen a los ciudadanos a las instituciones y que promuevan su participación. Los niveles de participación política en las pasadas elecciones fueron bajos. La abstención electoral, aún siendo las elecciones anteriores un excepción por la cantidad de los participantes, no lograron sino el 45% del censo electoral para la elección del alcalde mayor y de los demás organismos de elección popular. Hay una apatía muy generalizada entre los habitantes de la ciudad sobre problemas del gobierno distrital, pero, aún sobre problemas que tienen que ver con su entorno inmediato. En este sentido y para superar los grandes problemas de impunidad, de desapego con la ciudad y con sus problemas se requiere de decisiones en el ámbito de la creación de espacios e instancias para la participación ciudadana que le permitan tomar parte en la formulación, seguimiento, veeduría y evaluación de los resultados de planes y proyectos de la administración distrital.

La eficiencia según los señalan las experiencias más recientes en otros países es el resultado de sociedades que crean entornos competitivos, que tienen un alto sentido de responsabilidad sobre los bienes públicos, que valoran los espacios colectivos. Estas sociedades son exigentes con el funcionariado público y cuidadosas de los recursos de la comunidad. Precisamente uno de los grandes problemas de nuestra ciudad es el escaso valor que se le confiere a los recursos y espacios públicos como acertadamente lo describe el proyecto de plan de desarrollo. Pero para superar esta situación se requiere de un proceso y de medidas que busquen que los pobres participen de la formulación de las políticas que pretenden resolver su problemática, que los usuarios sean los principales veedores de unos servicios eficaces y de calidad, que las mujeres contribuyan a superar las

desigualdades y a reivindicar sus derechos. Pero para ello hay que tomar en cuenta que los ciudadanos son coparticipes del desarrollo y que como tales deben tomar parte en la formulación de las políticas y de los proyectos que pretenden dirigirse hacia ellos. En el proyecto de plan se les considera no como sujetos sino como clientes. Es quizás por ello que en todo el documento no aparecen ni espacios ni políticas que busquen el fortalecimiento de sus instituciones, de sus organizaciones y de sus reivindicaciones. Este es a mi modo de ver uno de los grandes vacíos que nuevamente presenta el Plan de Desarrollo del Distrito Capital.

2.2. La Reforma administrativa y la gestión pública eficaz.

Una preocupación del plan es lograr una moderna y eficaz administración pública. Este es un loable propósito que ha sido repetido en los últimos planes de desarrollo. Los estudios de las dos últimas administraciones y algunos de sus proyectos pretendieron que para lograr este objetivo era necesario un proceso de reforma administrativa, esto es, partieron de reconocer que en buena medida el diseño institucional, vale decir, la forma como esta organizado el Distrito Capital para atender con sus funciones no es adecuado. En el proyecto de Plan de Desarrollo este propósito no solo no es explícito sino que no aparece claramente formulado.

Los estudios de las últimas administraciones señalan problemas en la organización institucional encargada de llevar adelante la política social, la administración del transporte público, la prestación de los servicios de salud, etc. El Plan reconoce algunos de los vacíos y crea para ello algunas instancias (consejerías para atender las relaciones con el departamento y con entidades nacionales, una nueva organización para atender el problema de la vivienda popular, etc). No obstante se dejan de lado problemas como los ya enunciados y otros en áreas como educación pública, etc. En síntesis el plan carece de una propuesta de reorganización y reforma administrativa que hagan posible el logro de la eficiencia en la Gestión Pública. Este problema es crucial como acertadamente lo identifica el plan solo que frente al mismo no se proyectan medidas que busquen superar el bajo rendimiento y productividad de las instancias distritales que parecen tener que ver con problemas de la organización y no solo del rendimiento de los funcionarios distritales.

El problema de la productividad no solo tiene que ver con entregar la producción y provisión de servicios públicos al sector privado. En los casos en que ello sea necesario es fundamental determinar el papel del gobierno del Distrito con respecto a la vigilancia del cumplimiento de ciertos requisitos en cuanto a calidad, tarifas, etc. Pero también tiene que ver con lograr la modernización y competitividad de empresas que seguirán en manos de la administración distrital aún si en esos sectores intervienen también agentes privados.³

³ Aún están por determinar responsabilidades en relación con los derrumbes en el relleno sanitario de Doña Juana. Este relleno sanitario es administrado por el sector privado. Allí no solo fallaron los administradores privados sino también los organismos del Distrito encargados de su vigilancia. Este caso sirve solo como buen ejemplo de lo que queremos señalar

No hay duda en que se requieren introducir métodos de planificación moderna, evaluar el desempeño de los funcionarios y programas de reentrenamiento y capacitación de los mismos. Las dudas no están ubicadas en este terreno sino en si las instituciones y la forma como se organiza el recurso humano es la más adecuada para el logro de los objetivos de crear una administración eficaz y eficiente.

2.3. Desconcentración o descentralización.

Otro de los programas que busca lograr la eficiencia institucional es el de la descentralización. Hay pocos que hoy día se oponen a ella de manera tajante. No obstante hay diversos entendimientos sobre qué entender por descentralización y sobre cómo mediante mecanismos de descentralización se puede avanzar a lograr una mayor gobernabilidad democrática.

Los diagnósticos que se han efectuado desde hace más de dos décadas sobre la crisis político administrativa de la ciudad tanto aquellos realizados por la propia administración Distrital como estudios hechos por entidades independientes como el Plan Estratégico Bogotá 2000 o el Consejo Territorial de Planeación, han demandado una reforma administrativa que confiera más atribuciones a las localidades, mayores recursos, niveles de mayor autonomía política y por supuesto reformas eficaces para dotar a las comunidades de instrumentos de veeduría ciudadana al mismo tiempo que una drástica reforma de los organismos de control.

Los estudios demandaban y demandan una reforma que democratizara el gobierno de la ciudad. Dicha democratización contemplaba diversos aspectos: democratización política estableciendo la elección popular del alcalde mayor, descentralización política dividiendo a la ciudad en localidades y estableciendo también la elección popular de los alcaldes locales, establecimiento de un Concejo de la Ciudad con una representación territorial y general de la ciudad (establecimiento de los círculos electorales locales: un concejal por localidad y un círculo general mediante el cual se elegiría el 50% del total de los integrantes de este organismo); establecimiento de una delegación de funciones administrativas a las localidades y de responsabilidades en la prestación de los servicios públicos básicos tales como recolección de basuras, vigilancia en la prestación de los servicios de agua potable, energía eléctrica, gas domiciliario, etc., entrega de recursos económicos para la realización de obras de interés local (escenarios culturales y deportivos, pavimentación de vías secundarias, construcción y dotación de planteles educativos de escuela básica, etc)-⁴.

Como se sabe la normativa Constitucional sobre el gobierno de la ciudad, quedó consignada en el título XI de la Constitución Política en los artículos 322 a 327. Allí se ratifica que la elección del alcalde mayor de la ciudad se hará mediante elección popular,

⁴ Sobre diagnósticos previos a la Asamblea Nacional Constituyente ver : Santana Rodríguez Pedro : Bogotá 450 años. Retos y Realidades. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1988. Sobre el debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente ver Gaceta Constitucional.

que habrá localidades y que en cada una de ellas, mediante el sufragio universal, se elegirá a una Junta Administradora Local. El número de sus integrantes dependerá de la población de cada una de las localidades de acuerdo con determinación del Concejo de la Ciudad. Cada una de las Juntas administradoras Locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se le asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. Este aspecto fue clave para comenzar a hablar de descentralización fiscal en el Distrito. La práctica corriente en la reglamentación de las JAL en todo el país a partir de la reforma constitucional de 1986 era que, una vez reglamentadas y elegidas, dichos organismos no contaban ni cuentan aún con recursos ni con capacidad para resolver prácticamente sobre nada. Ello ha desestimulado la participación en vez de potenciarla, dado que como se ha señalado las comunidades solo participan realmente en aquellos organismos en los cuales ven posibilidades de resolver problemas o de encontrar satisfacción a sus intereses. En Bogotá las primeras Juntas Administradoras Locales se eligieron apenas en marzo de 1992 después de la reforma constitucional y de la aprobación de la ley primera de 1992 que hizo una primera reglamentación de la Constitución Nacional de 1991.

Para la elección de los Alcaldes Locales se estableció un sistema indirecto que dejó en manos de las JAL la presentación de una terna y luego el decreto ley 1421 de 1993 modificó -a solicitud del entonces alcalde mayor Jaime Castro- el período de los alcaldes locales. La ley primera de 1992 estableció un período de tres años y el decreto 1421 dió poder al alcalde mayor para solicitar la renuncia en cualquier momento de los Alcaldes Locales. La única traba consiste en que al solicitar la renuncia de los alcaldes locales deberá solicitar nuevamente una terna a la Junta Administradora Local. Los argumentos contra la autonomía esgrimidos por el entonces Alcalde fueron las rigideces que el sistema de la ley primera establecía para la administración al definir un período fijo. Con esta medida se le restó poder a las JAL y se le trasladó dicho poder al Alcalde Mayor.

Desde el punto de vista de los recursos también el decreto ley 1421 inicia una contrarreforma de lo aprobado por la Constituyente y sobre todo de lo legislado por el Congreso de la República en enero de 1992 en la ley primera. En efecto, en la ley primera se estableció que partiendo desde 1992 en que debería apropiarse el 5% del total de los ingresos corrientes del Distrito esta participación debería llegar hasta el 20% de dichos ingresos. En 1993 dicha participación debería de llegar al 10% y después se aumentaría en dos puntos cada año hasta llegar al 20%. Ello se modificó sustancialmente en el decreto ley 1421 de 1993. En dicho decreto ley se fija que el monto de dichas participaciones debe ser del 10% y puede llegar hasta el 20% dependiendo de la voluntad del Alcalde Mayor. Está por demás decir que ni el Alcalde Castro ni sus sucesores Mockus y Bromberg han llegado siquiera a cumplir con el 10% de la ley.

LAS TRABAS A LA DESCENTRALIZACIÓN

Si hemos acotado algunos de los avatares del debate sobre la descentralización es simplemente para registrar que este proceso ha sido tortuoso y lleno de dificultades. En la reforma de 1986 que estableció un nuevo régimen para los municipios (Acto legislativo No 1 de 1986 y ley 11 del mismo año) no quedó cobijado el Distrito Capital excepto en lo concerniente a la elección popular de Alcaldes y a la reforma fiscal. Por eso, mientras los demás municipios del país elegían juntas administradoras locales o se enfrascaban en el debate sobre elección a las Juntas Directivas de las Empresas Públicas Municipales, Bogotá seguía pegada al decreto ley 3133 de 1968. El régimen especial como anotó Jaime Castro en su momento en vez de permitir una modernización de la administración del Distrito lo dejó anclado en el pasado y preso de un centralismo asfixiante.

Pero una vez aprobado el régimen especial en la Asamblea Constituyente el camino ha sido igualmente tortuoso y difícil. La ley 1ª de 1992 puso en marcha el proceso de la descentralización permitiendo la elección de las Juntas Administradoras Locales, reglamentó la entrega de recursos económicos a las localidades y mantuvo para ello la división político administrativa existente hasta entonces en el Distrito Capital (existían 20 zonas con 20 alcaldías menores y eso se mantuvo, solo que ahora serían 20 alcaldías locales).

No obstante apenas iniciada la reforma en 1992 ya en el año de 1993 vino la primera contrarreforma en el terreno de las finanzas (recorte de las transferencias a las localidades), implantación del principio de la jerarquía del Alcalde Mayor respecto a los Alcaldes Locales con la incorporación de la figura de libre nombramiento y remoción; quiebra del principio de autonomía de los fondos de inversión local contemplados en la ley 1ª de 1992 y su paso a la tutela del Alcalde Mayor. Al mismo tiempo una parte importante de los avances no lograron concretarse. Por ejemplo, la figura del Veedor del Distrito importante para enfrentar los problemas de corrupción naufragó por una razón sencilla, este funcionario terminó ~~siendo de libre nombramiento y remoción del Alcalde~~. Lo lógico hubiera sido que este funcionario pudiera ser elegido mediante votación popular para quebrar la dependencia de los organismos de control de las esferas del concejo de la ciudad.

Un lustro después de iniciado este proceso en cuanto a las estructuras del gobierno de la ciudad, podemos intentar una mirada global. En materia política y pese a las críticas que se dirigen contra el proceso hay que registrar que se ha incrementado la autoridad política tanto de alcalde como de los integrantes de las Juntas Administradoras Locales y del propio Concejo de la Ciudad. En efecto, y a pesar del tradicional abstencionismo de los bogotanos, los alcaldes, concejales y ediles han contado con una tasa importante de participación electoral. En las elecciones del pasado mes de octubre votaron cerca de un millón doscientos mil ciudadanos para elegir Alcalde Mayor, más de un millón cien mil lo hicieron para elegir a los concejales y a las Juntas Administradoras Locales. Los problemas de

fragmentación y de baja representatividad no tienen que ver solo con las tasas de participación sino principalmente con la crisis de los partidos políticos, con su falta de democracia interna y de reglas del juego para definir sus candidaturas. El hecho que los concejales hayan sido elegidos por listas que en su conjunto no tuvieron sino 431.463 votos, el 39%, de un total de 1'105.292 votos válidos para el Concejo de la ciudad está planteando un problema de representatividad y de legitimidad del concejo que no es atribuible a la descentralización política y a la manera como ella opera en la ciudad, sino principalmente a la crisis de la sociedad política y a la crisis de los partidos y movimientos políticos que actúan en el país. Las estructuras de los partidos y movimientos políticos que actúan en Bogotá no escapan a la realidad nacional.

Un segundo aspecto de la descentralización tiene que ver con la marcha de la cesión de poder desde el Concejo Distrital hacia las Juntas Administradoras Locales y desde la Alcaldía Mayor hacia las Alcaldías Locales. Una reforma descentralista supone crear entes administrativos locales con atribuciones y funciones en el orden administrativo, la dotación de mecanismos de interrelación entre el gobierno local y la administración central y sus dependencias. Este fortalecimiento implica la creación de estructuras administrativas con funcionarios adscritos a las localidades y con funciones precisas lo cual pasa por hacer una revisión y una reestructuración de la administración distrital y de las entidades que la conforman. Estudios se han hecho sin que hasta ahora ninguna administración ni ningún alcalde se haya ocupado de emprender una reforma administrativa en los planos distrital y local. En el Plan de Desarrollo propuesto este tema no es abordado de manera directa y no se ofrecen alternativas frente al mismo.

Algunos gruesos indicadores nos permitirían ver la debilidad de la descentralización. Localidades como Engativá y Kennedy que cuentan con cerca de un millón de habitantes tienen menos de 20 funcionarios adscritos al gobierno local. No puede esperarse que con un reducido número de funcionarios y de recursos (6% de los ingresos corrientes del Distrito) con que cuentan estas administraciones locales (éstas localidades serían la quinta y la sexta ciudad, respectivamente, del país) puedan efectivamente responder por el desarrollo de importantes funciones para los habitantes de las localidades. La verdad es que los Alcaldes han pensado y actuado con la mentalidad según la cual las localidades son pequeñas administraciones delegadas sin funciones importantes. Tal es el balance después de cinco años de puesta en marcha. En algunos frentes se ha operado desconcentrando como en aquellos relacionados con la cultura con la creación de los Comités Locales de Cultura, los Comités Locales de Salud o los Comités Locales de Educación, pero, esta desconcentración no implica necesariamente una descentralización es decir una cesión de parte del poder de las secretarías distritales hacia las nuevas instancias locales. Aquí, para decirlo francamente, ha habido descentralización de la nación hacia los gobiernos municipales pero falta una segunda fase y es la descentralización desde los gobiernos municipales hacia la sociedad civil municipal. En esta materia podemos decir que las administraciones tanto de Castro como de Mockus han fracasado y que no se atrevieron a dar los pasos necesarios para iniciar el despegue de la descentralización en materia de planeamiento o de administración de la ciudad.

Un ejemplo basta para ratificar lo que hemos señalado. Ninguna de las administraciones del Distrito se ha ocupado en serio de la planeación local. Durante 1995 el Concejo Distrital discutió y aprobó un acuerdo para poner en marcha el sistema de planeación distrital. Este acuerdo que contemplaba la creación y funcionamiento permanente de 20 consejos locales de planeación y que garantizaba un proceso democrático de debate sobre los problemas de las localidades, los proyectos que deberían ponerse en marcha y los recursos para ello, fue objetado por el Alcalde Antanas Mockus sin justificación real. El proceso iniciado por su administración (el juego con las monedas y la presentación indiferenciada de proyectos) fue un rotundo fracaso. En cambio privó a la ciudad de la posibilidad de contar hoy con un Sistema Distrital de Planeación en el cual la ciudad hubiese podido contar con una red de Consejos Locales de Planeación y de seguimiento a la inversión local, importantes incluso para frenar los efectos de la corrupción administrativa.

LA FRAGMENTACION DE LA INVERSION Y LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA

En materia de finanzas públicas el proceso de la descentralización es aún más incipiente. En primer lugar y como lo han demostrado los estudios emprendidos por la Cámara de Comercio y los documentos producidos por el Consejo Territorial de Planeación, las administraciones distritales posconstituyente de 1991 no han cumplido ni siquiera con las transferencias ordenadas en el decreto ley 1421 de 1993, que ordena una transferencia mínima de por lo menos un 10% de los ingresos corrientes del Distrito. Durante 1996, los Fondos de Inversión Local ejecutaron \$ 55.807 millones de \$107.572 millones presupuestados, es decir 51%, inferior a las entidades distritales. Estas Juntas dispersaron los recursos en 2.769 proyectos que fluctúan entre 31 y 424 por localidad y con montos entre \$20 millones y \$ 187 millones.⁵

El problema fiscal esta bastante lejos del simplista diagnóstico de que lo que realmente causa problemas es la corrupción. En primer lugar hay problemas que se sabe que contribuyen al regular desempeño de las localidades y de sus precarias instituciones. Un primer problema tiene que ver con el incumplimiento del Distrito en la asignación de recursos a las localidades. Además se cuenta con un agravante y es el que los recursos no se ponen a disposición de los Fondos de Inversión Local de manera oportuna. Una parte de la contratación tanto de la Administración central del Distrito como de las localidades se efectúa solo en los dos últimos meses en contra de todas las recomendaciones de los estudios sobre finanzas públicas de la ciudad. Para mejorar la vigilancia sobre los fondos locales y distritales bastaría, además del traslado de funciones y de información a las veedurías ciudadanas, con fijar como norma la transferencia inmediata y obligatoria desde la tesorería distrital a los fondos locales con giros bimestrales del 10% que les corresponde.

⁵ Cámara de Comercio de Bogotá. Veeduría Cívica : Evaluación del Plan de Desarrollo **Formar Ciudad**, 1996, Mimeo, Santafé de Bogotá, junio de 1997.

Así si se podría evaluar el desempeño de las JAL y su capacidad para ajustarse a una inversión eficaz y oportuna de los recursos.

Un segundo problema tan grave como el de la corrupción es el que tiene que ver con la fragmentación de la inversión local en cientos de pequeños proyectos para satisfacer la clientela de los ediles respectivos. Esta fragmentación es un atentado contra las posibilidades de que las localidades emprendan proyectos significativos para sus comunidades. El combate contra esta fragmentación solo puede tener éxito si se establecen normas que obliguen a la aprobación de planes de desarrollo local con la participación de la comunidad organizada. Estos planes de desarrollo deberían definir un listado de proyectos importantes y significativos con sus respectivos presupuestos y mecanismos de seguimiento y evaluación. Es en este terreno en donde la participación de la sociedad es más significativa e importante. Para frenar los fenómenos de corrupción en la contratación se hace necesario trasladar información y poder a los ciudadanos. Ningún país del mundo ha podido enfrentar la corrupción sin integrar a la sociedad a su combate y denuncia. Un grave problema de la naciente democracia colombiana es que en ella se carece de organismos de control puesto que ellos dependen para su nombramiento de la clase política que domina en Concejos, Asambleas y Congreso. Los organismos de control deberían corresponder o bien a la oposición o deberían ser provistos mediante la elección popular de tal manera que ejercieran responsablemente sus funciones.

Ahora bien, es también necesario enfrentar el problema de la corrupción en la contratación local. Con respecto al combate a la corrupción en los niveles locales bastaría solo con entregar información y brindar posibilidades de acceso a las comunidades a dicha información, fortalecer las veedurías locales, crear y entregar funciones de seguimiento y evaluación a los Consejos Locales de Planeación y eventualmente crear algún recurso para la denuncia formal ante los organismos de control, por parte de dichas organizaciones, sobre las irregularidades para comenzar a ver transformaciones y cambios serios. Se ha insistido por ejemplo que si se trata de obras para beneficio común se cree el paz y salvo de la comunidad que sería expedido por una organización comunitaria que previamente verificaría que la obra respectiva se hizo conforme a las especificaciones del contrato. Ello sería altamente beneficioso para acercar al ciudadano con la administración y para velar por los recursos públicos que son de todos los ciudadanos.

EL ASPECTO CLAVE : LA ASIGNACION DE RECURSOS Y FUNCIONES

Finalmente, si ha habido un equívoco en todo el proceso de la descentralización emprendido en Bogotá es la falta de seriedad de las administraciones distritales para confrontar el problema de competencias y recursos. Una ciudad próxima a los siete millones de habitantes no puede manejarse desde una administración única y centralista. Parte importante de la crisis político administrativa de la ciudad tiene que ver con la incapacidad de las estructuras centralistas para proveer soluciones a los problemas de las comunidades barriales y locales de la ciudad. La Constituyente cuando discutió sobre asignación de recursos para las localidades pensó en poner cerca del ciudadano algunos

recursos significativos para la construcción de las pequeñas, pero, importantes obras que jamás quedarán incorporadas en los planes generales de desarrollo para la ciudad. Por ello la administración anterior desando el camino cuando mediante el mecanismo de la cofinanciación pretendió centralizar -y lo logró en buena medida- los escasos recursos transferidos a las localidades. El espíritu del Constituyente fue contrario a esta política. Ello no quiere decir, de ninguna manera, que las localidades no puedan en ciertas circunstancias asociarse con sus escasos recursos a la administración central para obras en su localidad que demandarían muchos años por sus costos. En estos casos la lógica es apenas obvia.

Una reforma administrativa real en el Distrito implica repensar el conjunto de la estructura del gobierno de la ciudad y sus relaciones con las localidades. Pero ello no se resuelve tampoco subdividiendo formalmente las localidades sino distribuyendo recursos y funciones a las localidades. La división en localidades ha sido en muchas ocasiones caprichosa, pero, no siempre. Recordemos que una parte de las localidades fueron anexadas sin ninguna consulta a las estructuras de gobierno de la ciudad y aún conservan referentes históricos de identidad (Fontibón, Suba, Usaquén, etc). Más que nuevas divisiones arbitrarias lo que se requiere son medidas de fondo. Y dentro de estas medidas la distribución de recursos y funciones. Una reforma a la forma de gobernar significa transferir poder a las localidades y a las comunidades y ese poder se traduce en nuevas funciones y recursos suficientes. Al mismo tiempo debería pensarse en la reentrenamiento de parte de los funcionarios de la administración central para ser asignados a las localidades. Sin estructuras administrativas locales, sin funciones y recursos, es imposible superar la crisis actual de la ciudad. Esta reforma es la que está a la orden del día.

2.4. Modernización del sistema financiero del Distrito.

Sobre este programa hay poco que decir. Los propósitos de lograr unas finanzas sanas mediante el combate a la evasión y elusión es algo que la ciudad debe compartir. No obstante y como lo dirán los especialistas en la materia no se presentan alternativas claras sobre cómo se realizarían dichas acciones y en qué consiste el fortalecimiento de las actividades tendientes a lograr una cultura tributaria.

Santafé de Bogotá,
Marzo de 1997.

UNA CULTURA SIN ESPACIO

Por: Ricardo Ariza López.

Los japoneses han construido el sentido mismo de la vida a partir del espacio, no del lugar. Han demostrado que el sentido de pertenencia y de identidad individual y colectiva, sólo es posible cuando el recuerdo se puede fundar en aquellos recorridos que simbolizan y significan. El lugar como sitio, no dice nada, es un accidente de cruces, no de coordenadas. El tiempo, entonces, no obliga al encuentro, es encuentro en sí mismo.

Muy bien lo anota Lyotard, en sus **Moralidades posmodernas**, "El punto se hace en el espacio, en medio del océano o del desierto inmensos, al que se le aplica la medida de las coordenadas. Pero no hay punto temporal. Ni siquiera se puede decir que se encuentra en medio del tiempo inmenso. El tiempo disuade la tentativa de "coordinar" y la "esperanza de encontrarse".

El tiempo, que es recorrido, se hace significativo en los espacios que pueden ser depositarios de los encuentros que significan. **El encuentro**, es el referente cultural más importante de la cotidianidad urbana, ya que obliga a pensar en una ciudad que es sensible a sus habitantes y sensibiliza a los mismos, en todos los procesos inherentes a la configuración de mapas mentales que aseguren que uno-hace-parte-de-la-ciudad-como-rutina de vida, y no que-uno-hace-parte-de-la-ciudad-como-accidente de vida.

El encuentro que significa, se hace práctico cuando la ciudad se vuelve culturalmente educadora, cuando se construye el posible, no solamente como una conjunción de anhelos, sino como una realidad de políticas de cultura que significan. El "evento cultural" no puede ser entendido como la respuesta a una ciudad que necesita "algo de diversión", o "algo en que ocupar el tiempo libre"; debe ser comprendido como la posibilidad del encuentro permanente.

La propuesta hecha por el catedrático de la Universidad de Barcelona, Alexandre Sanvis M., sobre como la educación podría producir "en la ciudad" y "sobre la ciudad", servirá de esquema orientador para la lectura de esa Estrategia para la Ciudad a Escala Humana, que se esboza en el Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Bogotá, D.C. 1998-2001.

1. Desarrollo Personal:

El desarrollo personal no puede ser asociado a una supuesta identidad y a un imaginario colectivo del que todos hacen parte. El componente físico y deportivo (crear " múltiples parques y zonas verdes) es fundamental en esta consideración del programa de Ciudad;

pero dónde se sitúa lo afectivo y estético de ese desarrollo personal? Es una imposición el espacio "armónico" donde no se ha construido una ética de lo conductual? Se impone esta ética a través de la amenaza encubierta de ser depositario del "bien común" y el "sentir colectivo", que está en la búsqueda de la "paz perpetua"? Daría la sensación, que cobijada por una ética Kantiana, la "buena voluntad" del ciudadano que "debe" hacer suya la voluntad de la Alcaldía, es voluntad de la discriminación de los que obedecen versus los que no obedecen.

El imaginario sólo puede construirse cuando el significado de **lo posible** es apropiado en condiciones objetivas de **lo real**. Imponer significados donde no se han creado procesos de resignificación, de posibilidades de reinterpretar haciendo suyo el posible, es presagio de un total fracaso de cualquier Cultura de la Convivencia. Una Ciudad Educadora es garantizar un proceso de **construcción compartida de significados**, es hacer objetiva una **actitud** que procede de ese imaginario colectivo pero significado desde la apropiación individual.

2. Formas de expresión-comunicación:

La expresión-comunicación es un escenario de lo que podría entenderse como "devenir de todas las manifestaciones del espíritu humano". No es, como anota el documento de la Alcaldía, una mera "recuperación" del andén o una "ampliación" de los parques. La expresión-comunicación se materializa en un lenguaje que **orienta la acción**. La acción, volvemos a reiterar no se impone. Pensar que la expedición de las normas sobre espacio público, pueden amedrentar y reprimir comportamientos de ciudadanos que los ocupan, llevándolos a una reestructuración de ese significado, no es cierto. Es desconocer el panorama de la ciudad como totalidad de recorridos y contextos heterogéneos donde la simultaneidad de vivencias, experiencias y apreciaciones aparecen para construir no "la ciudad que queremos", sino, por el contrario, "la ciudad que no tenemos".

El **juego** es la mejor síntesis simbólica de la expresión-comunicación. Aún a riesgo de encontrarnos con detractores de este modelo de acción, retomemos un hermoso párrafo de uno de los mejores pensadores alemanes al respecto, Walter Benjamin: "¿Cuándo hablamos de juego, que implica ello? En primer término, sin duda, un movimiento de vaivén que se repite continuamente. Piénsese, sencillamente, en ciertas expresiones como, por ejemplo "juego de luces" o el "juego de las olas", donde se presentan un constante ir y venir, un vaivén de acá para allá...Es claro que lo que caracteriza al vaivén de acá para allá **es que ni uno ni otro extremo son la meta final del movimiento en el cual vaya éste a detenerse** (subrayado nuestro). También es claro que de este movimiento forma parte un espacio de juego...Ahora bien, lo particular del juego humano estriba en que el juego también puede incluir en sí mismo a la razón, el carácter distintivo más propio del ser humano consistente en poder dar fines y aspirar a ellos conscientemente, y puede burlar lo característico de la razón conforme a fines. Pues, la humanidad del juego humano reside en

que, en ese juego de movimientos, **ordena y disciplina, por decirlo así, sus propios movimientos de juego como si tuviesen fines...**El fin que aquí resulta es, ciertamente, una conducta libre de fines, pero esa conducta misma es referida como tal. Es a ella a la que el juego se refiere...Y podemos añadir, inmediatamente: una determinación semejante del movimiento de juego significa, a la vez, que el jugar exige siempre un "jugar-con". Hasta acá Benjamin.

El juego es poner-en-movimiento una acción comunicativa en el orden de lo personal que sólo adquiere **sentido** a través y con el-otro. No del Otro, que termino por neutralizar la acción política real transformadora de ese individual comprometido en un individual colectivamente ambiguo, sino, de ese otro, con minúscula, como encuentro objetivo y significativo en los espacios de lo cotidiano.

3. Dimensión colectiva y social:

Lo colectivo es posible donde lo social significa. Es el límite, no del andén, sino del posible. Se introduce lo Colectivo, al igual que el Otro, como un paradigma de la ambigüedad sobre el compromiso. El Colectivo se uniforma, como en Pink Floyd, para crear significados de lo no-social. Lo social es, por el contrario, la apropiación de una objetividad de lo urbano dispuesta hacia el "alma" de lo colectivo.

Y es aquí donde el trabajo de esa Ciudad Educadora tiene mucho más sentido. Sería una propuesta para que a través de entes como este, se construyera una objetividad de límites de lo social y se educara en lo colectivo. Una aproximación desde la niñez, la juventud y la Escuela-Academia a proyectos y programas de reconstrucción de significados de lo Urbano, partiendo de esas condiciones y circunstancias donde se generan los significados reales de ciudad, calle, barrio, andén. Es enseñar a **narrar la historia** de la ciudad desde la apropiación de la misma como posible. Es crear un aprendizaje de la Convivencia, "en la ciudad" y "sobre la ciudad".

PRECISANDO RECOMENDACIONES:

El enunciado del Plan de Desarrollo, en su aparte de la estrategia para la Ciudad a Escala Humana, cita: *"...tener una ciudad que invite-convide a niños, ancianos y adultos a disfrutar, a gozar y a vivir alegremente en ella. Una ciudad con múltiples parques y áreas verdes que posibilite y optimice el uso del tiempo libre de los ciudadanos, estimule la convivencia civilizada, fortalezca la amistad entre vecinos, mejore la seguridad ciudadana, promueva y fomente la cultura del ciudadano y mantenimiento del espacio público por parte de los ciudadanos y ofrezca una mejor calidad de vida de los habitantes". Hay en efecto una serie de limitantes, desde la apropiación del significado del hombre y de la mujer de la ciudad, de la gente como elemento globalizador, no meramente el concepto de ciudadano, que de*

hecho por razones de personalidad jurídica ya es excluyente, como el de generar una posición de impacto sobre la concepción física de la ciudad que corre el riesgo de descuidar la complementariedad del modelo cultural que ella misma significa. Quiere decir, un excesivo énfasis en el amoblamiento urbano por encima del sentimiento individual y colectivo de los hombres y de las mujeres de la ciudad que merecen una dimensión absolutamente sociológica antes de ingresar en el ámbito de lo económico como inversión o como gasto.

Sobre el asunto, parece pertinente:

- Tener una definición precisa y ordenada del Instituto Distrital de Cultura y Turismo que, además, aborde el propósito de la complementariedad con el Instituto de Recreación y Deportes, dada su incidencia directa con la cultura y las expresiones deportivas, recreativas y lúdicas.
- Activar el Sistema Distrital de Cultura generando unos espacios mayores para los Fondos Mixtos de Cultura y de las Artes que sean capaces de vincular a los organismos comunales y comunitarios, a las ONGs y Centros especializados en la Cultura, las expresiones artísticas, de deporte no formal, de expresiones recreativas y lúdicas con inherencia en sectores barriales y veredales.
- Aplicar todo un modelo de acción comunicativa haciendo uso del Canal Capital, la Red de Emisoras Comunitarias, Los Canales Locales de Televisión Comunitaria y los periódicos, revistas y murales de la comunicación alternativa, para la difusión del pensamiento colectivo sobre intereses comunes y la generación de conceptos ciudadanos.
- Auspiciar encuentros para el JUEGO como expresión cultural.
- Incluir variables determinantes culturales de formación ciudadana y de identidad con la ciudad en los Proyectos Educativos Institucionales.
- Retomar los principios de CULTURA CIUDADANA a partir de los componentes ~~espaciales de Parques, Separadores, Plazoletas, Andenes, Bienes de uso público~~ (salones comunales y otras edificaciones comunitarias) y, escenarios privados de uso público (Centros Comerciales)
- El reencuentro con los juegos tradicionales, festivales de juegos para la lúdica barrial y veredal.
- Fomento de la tradición oral, la expresión escrita, los propósitos del folklore.
- Los paseos y las retomas des espacio ecológico para acopiar planes colectivos para la contemplación y la cultura ambiental.
- Proyectas espacios vitales de desarrollo ambiental en cada barrio y en cada vereda como apuesta cultural que invita a concursar en la ciudad y como elementos de emulación.
- Impulsar el teatro popular, los escenarios para poetizar y la cuentería induciendo a la propia población barrial y veredal a ser sujetos de la cultura, del deporte, de la recreación y de las expresiones lúdicas.

- Impulsar las escuelas de las artes y de la cultura en las Localidades como nodos de lo que se escenifica barrial y veredalmente.

Con estas bases de proyectos, creemos que se pueden redireccionar los propósitos de una gestión cultural permanente que actúe de manera directa, bajo principios de participación y de concertación, en los espacios del barrio y de la vereda, en los espacios que se forjar para ser ocupados y para ser resignificados a partir de las nuevas miradas urbanas y rurales que son vivientes en el ámbito distrital.

Seguridad y Convivencia.

Aumentar las bases sociales y democráticas de la convivencia, antes que el pie de fuerza

Las propuestas del Plan "Por la Bogotá que queremos"

Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana

- El objetivo es el crimen callejero y organizado
- Tecnificación de equipos dotaciones
- Formación cívica del policía y control de la corrupción en ese cuerpo
- Aumento del pie de fuerza
- Creación de fuerzas especializadas contra el crimen organizado, cuyas acciones serán reforzadas con mecanismos que vinculen al sector privado
- Fortalecer la infraestructura carcelaria mediante la construcción de una nueva cárcel y un centro de reclusión de menores.

Desarrollo legislativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía.

- Tareas de actualización de los códigos penales y de policía a nivel nacional y distrital y las tarea de los Comités de seguridad, de epidemiología de la violencia y de Vigilancia
- Consolidar cooperación estrecha y solidaria entre ciudadanía y policía
- Promoción de la solidaridad ciudadana y la autorregulación mediante campañas
- Sistema de información sobre violencia y delincuencia

Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana

- Solidaridad, respeto y compromiso de todos los ciudadanos con las poblaciones más vulnerables
- Reducción de la permisividad social a prácticas contra mujeres, ancianos y niños
- Saneamiento social a través de comisarías de familia, inspecciones de policía, centros de conciliación y solución pacífica de conflictos
- Reducción de factores asociados a consumo de alcohol y drogas
- Espacios para la convivencia ciudadana

Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público

- Promoción del uso adecuado de los espacios públicos urbanísticos
- Desarrollo de ambientes armónicos para contrarrestar los comportamientos perturbadores de la convivencia que propicia el desorden

-Promoción de las organizaciones comunitarias, para la supervisión y el cuidado de las obras que se realicen
Desarrollo de prácticas recreativas y culturales
Promoción del uso del espacio

Prevención de riesgos y atención de emergencias

Programa de atención frente a desastres naturales o antrópicos

La perspectiva y las restricciones del Plan

Tal como ha sido formulada la estrategia del Plan de Desarrollo en materia de seguridad y convivencia ciudadana, enfrenta dos problemas fundamentales. Un primer conjunto de propuestas se fundamenta en categorías demasiado imprecisas como el orden, la convivencia o la solidaridad, etc mientras las demás propuestas implican una concepción demasiado restringida de la convivencia ciudadana y la seguridad como problema de policía. Las siguientes son las principales restricciones del Plan:

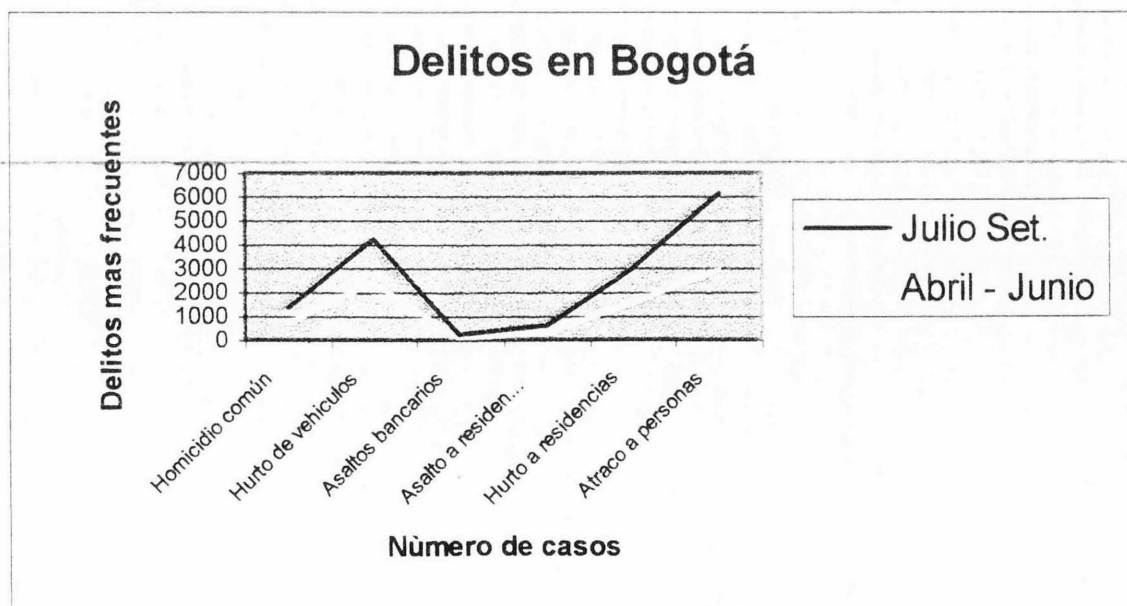
1. El carácter aislado de la estrategia de seguridad y convivencia frente a los objetivos y programas de orden social.
2. La conceptualización de la seguridad y la convivencia ciudadana, ante todo, como combate al delito callejero y organizado, sin atender a una comprensión sociológica del delito. La dimensión del delito puede analizarse desde diferentes perspectivas y no es el único tema relevante en materia de seguridad; menos aún a nivel de convivencia
3. El predominio de una mirada ideológica demasiado abstracta sobre el tema del orden y el desorden y la ausencia de un enfoque comprehensivo de la ciudad en términos históricos y sociológicos.
4. La sobredeterminación del papel de las fuerzas de policía y las normas y reformas de tipo legal para enfrentar las complejas situaciones de convivencia ciudadana, cuyas profundas raíces sociales y culturales han sido reconocidas en el pasado inmediato aún por los gremios económicos.
5. El planteamiento de la solidaridad ciudadana simplemente como deber, lo cual impide pensar ciertamente las dinámicas de segregación social que vive la ciudad
6. La concepción de la defensa del espacio público limitada a la conservación y uso público de los espacios urbanísticos. En detrimento de una concepción de la ciudad como polis, como espacio de participación, de conflictos pero también de acuerdos históricos posibles para construir su futuro
7. La debilidad del planteamiento sobre el tema de participación y democracia en una ciudad compleja.
8. La comprensión de la convivencia al margen del proceso de descentralización que se viene desarrollando en el Distrito Capital, a pesar de que el tema se aborda en otra estrategia.

Hacia un orden público democrático

En el marco de los diferentes procesos de planeación que se han desarrollado en los últimos años, en la ciudad de Bogotá cada vez ha ganado mayor espacio la propuesta de pensar el problema de la Convivencia y la seguridad ciudadana como un proceso de construcción de un orden público democrático, a partir de la transformación de las prácticas sociales que piensan la ciudad desde el autoritarismo, desde el clientelismo o desde la reproducción de las dinámicas de segregación que caracterizan la formación contemporánea de la ciudad

En tal sentido, un programa democrático de seguridad y convivencia ciudadana debe fundarse al menos en los siguientes criterios:

1. Sin lugar a dudas, el Estado debe ser eficaz tanto en la formulación de las reglas de juego como en sus actuaciones sobre la delincuencia urbana, dando claras señales de una decisión de gobierno en esta dirección. Pero igualmente se requiere pensar la delincuencia como problema social y no simplemente como una ausencia de pie de fuerza o de espacios carcelarios. Estos serán tendencialmente insuficientes si no se busca la manera de romper las dinámicas que inducen a la delincuencia, entre las cuales sin lugar a dudas se encuentra la impunidad pero también las condiciones sociales de una ciudad segregada y diversa como ninguna en el país.



2. Antes que un problema de seguridad del Estado es necesario desarrollar un criterio de seguridad democrática, lo cual implica la vigencia de un orden público democrático entendido a partir de la Constitución de 1991 como vigencia y garantía de acceso a los derechos para todos. Existe un gran riesgo a orientar las acciones institucionales exclusivamente hacia la defensa de los que tienen derecho a la vida, honra y bienes, sin discutir el acceso a estos derechos para las mayorías excluidas. En este sentido no es deseable que las intervenciones institucionales se definan a partir de una búsqueda de la moral o de la felicidad de los ciudadanos, sino fundamentalmente a partir de la afirmación de una ética de la inclusión básica para todos a las posibilidades de vida social, económica y cultural que ofrece la ciudad.
3. La idea recurrente en el plan de el desorden debe necesariamente referirse a la noción de orden público democrático, si la pretensión es la búsqueda de la convivencia democrática y la superación de las profundas raíces sociales de la delincuencia. La afirmación según la cual, la "criminalidad prospera en ambientes de desorden e irrespeto de las normas elementales" tiene una validez universal pero en si misma no define una relación concreta entre norma y práctica social; la anterior administración privilegió la norma como cultural y sobre esta base desarrolló una estrategia de cultura ciudadana. Pero al parecer la actual administración sobredetermina el papel de instrumentos de normatividad positiva y sancionatoria como los códigos penales y de policía, haciendo abstracción de otras variables. Además de estos dos enfoques, se pueden adicionar otros que resultan pertinentes desde un proyecto de convivencia democrática: El primero de ellos es la necesidad de introducir un análisis situacional del cumplimiento-incumplimiento de las normas, según los diferentes grupos sociales que se ven envueltos en prácticas que trascienden la frontera de la tipificación delictiva. El segundo es el carácter mismo de las normas elementales desde el punto de vista de la legitimidad; si invertimos la afirmación se puede decir que son los ambientes de fragmentación y segregación social de una ciudad en proceso de construcción, los fundamentos de la ausencia de normas elementales legítimas y efectivas. La construcción de un orden público democrático es un proceso político y social complejo, que trasciende a la vida social de la ciudad pero frente al cual las autoridades distritales deben asumir responsabilidades de grandes dimensiones. Una de ellas es la de crear las condiciones reales de acceso a la ciudad; otra sin duda la de aplicar las normas positivas e incluso la de proponer su reforma pero en el marco de una exigencia de participación ciudadana. El temor a la delincuencia en Bogotá es un temor real de la ciudadanía, que debe transformarse por un concepto de seguridad, pero en el entendido de que se trata igualmente de un temor situacional, es decir que hay temores

diferenciados y algunos concurrentes. Para algunos sólo se trata de un temor a la delincuencia callejera; otros temen a la delincuencia en el Estado o la empresa privada y otros deben convivir adicionalmente con el temor al hambre, a la miseria, a la muerte por necesidad.

4. Respeto al espacio público y al espacio de lo público. Aquí esta en juego la definición de fronteras entre lo privado y lo estatal, entre los propósitos de desarrollo económico y las exigencias ambientales y sociales de la ciudad. Por eso la pregunta fundamental es cual es el tamaño de lo público. Sin duda es muy importante construir una dimensión de lo público político, hoy tan precaria en Colombia y en Bogotá, pero esta estrategia no se puede limitar simplemente a conservar los sitios públicos de la arquitectura de la ciudad. Esa función es necesaria en una perspectiva que no contradiga los derechos al trabajo y a la ciudad para quienes no tienen la oportunidad de gozar de derechos privados que les permitan apropiar las externalidades de los espacios públicos. Pero es claramente restringido como proyecto de ciudad.
5. La política de participación y cultura ciudadana debe integrarse a la discusión del plan sobre el ordenamiento territorial político administrativo y de planificación de usos sociales del territorio, como uno de los ejes fundamentales de la convivencia democrática, pues sin participación democrática, serán precarios los intentos de fundar una convivencia efectiva. El problema de la convivencia democrática en una ciudad de las proporciones de Bogotá implica ante todo el desarrollo de una institucionalidad capaz de expresar la diversidad y la complejidad de la ciudad, especialmente si se pretende orientar su desarrollo desde una perspectiva moderna que vincula la planeación participativa y el derecho a la ciudad como referentes fundamentales de la gestión pública.

Marco Romero

LA EDUCACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO DEL DISTRITO CAPITAL

Preparado por:
Carlos Moreno Ospina

Aunque no pueda afirmarse que la cobertura de la educación en el Distrito Capital hoy por hoy configure un problema de proporciones alarmantes como lo era hace treinta o cuarenta años cuando el acceso al servicio educativo por parte de los colombianos adoptaba características claramente elitistas, es evidente que aún hay mucho que hacer por parte de las autoridades públicas para dar respuesta a las nuevas demandas. Estas últimas se derivan de los cambios producidos en las concepciones pedagógicas y de los programas de adecuación del proceso educativo a las necesidades de la sociedad y a los avances de la ciencia y la tecnología.

En ese sentido, aunque la cobertura global de atención a los niños y jóvenes que habitan en la capital del país alcanza un nivel aceptable en primaria y secundaria, se puede observar con gran preocupación que la cobertura de la educación preescolar continúa en un nivel bastante bajo. Esta situación resulta aún más preocupante si se considera que la extensión de la educación preescolar no sólo se refiere a la vinculación de los niños al aparato escolar sino que ha sido definida como una de las estrategias básicas para el mejoramiento de la calidad de la educación en cuanto mitiga en gran medida los problemas de adaptación de los ~~infantes al sistema educativo formal~~. También sigue siendo objeto de atención especial el cambio de los niveles de cobertura entre los grados quinto y sexto que genera la fractura existente entre los establecimientos escolares de primaria y los de secundaria, fractura que pretende ser superada mediante el impulso a la integración de la educación básica en las instituciones escolares que puedan ofrecer a los estudiantes los diez grados de formación mínima que ordena la Constitución de 1991.

Estos dos aspectos puntuales de la cobertura educativa del Distrito Capital están ligados en forma estrecha con el que configura el principal problema del sector en el ámbito nacional: la baja calidad del servicio. En efecto, más que la cobertura, en cuya resolución se ha avanzado de manera notoria en las últimas décadas, el problema fundamental de la educación colombiana se expresa en los bajos resultados mostrados por el sistema educativo en la generación de capacidades analíticas y de pensamiento críticos entre los educandos. Los mayores esfuerzos, por consiguiente, deben estar concentrados en estrategias y programas dirigidos a superar las deficiencias que en estos campos presente

el sistema educativo en su conjunto.

Nada se avanza alcanzando una cobertura total si el servicio ofrecido es de mala calidad para los propósitos de formar a los niños y jóvenes en el entendimiento y la comprensión de la sociedad en la cual viven. Por ello estrategias definidas en las políticas educativas nacionales, tales como la obligatoriedad de ofrecer al menos un grado de preescolar a todos los niños o como la articulación de los antiguos niveles de primaria y secundaria mediante la consolidación de la educación básica, requieren de especial atención. Ellas deben concretarse, en el caso de la educación preescolar, en la definición de programas específicos de construcción de la infraestructura o de adecuación de la existente para que ella responda a los requisitos exigidos para la adecuada formación de los infantes, la adecuada dotación y la vinculación de docentes idóneos. O, para el caso de la articulación de los niveles, en la adopción de mecanismos adecuados para acabar las fracturas derivadas de los largos años de separación durante los cuales se mantuvo los niveles de primaria y secundaria, que sobre todo en el caso de la educación pública, generaron una suerte de cultura institucional de los establecimientos escolares bastante autárquica y divorciada de las necesidades de preparar a los educandos en un proceso de formación ininterrumpido.

De la misma manera, la política de impulsar la extensión de la jornada escolar con el fin de buscar una formación más integral y profundizar los procesos de socialización de los estudiantes debe ser operacionalizada de manera concreta mediante la formulación de mecanismos expeditos de aprovechamiento de las capacidades instaladas en el sector educativo y en otros sectores de la política pública como los de recreación, deporte y cultura, así como de las posibilidades existentes para impulsar la inserción de la juventud en procesos de generación de ciencia y tecnología.

Tales programas deben derivarse de los avances logrados con los procesos de formulación de los proyectos educativos institucionales -PEI-, pero a la vez orientar la reformulación permanente que de los mismos deben realizar los establecimientos escolares con miras a su fortalecimiento institucional, pedagógico y social. El fomento a los procesos aún incipientes desarrollados por las comunidades educativas en la búsqueda de una identidad de sus respectivas instituciones escolares y de una adecuación de ellas a las demandas propias de su entorno geográfico y social, es una prioridad de política pública en el campo de la educación que no debe ser abandonada a pesar que sus resultados no son muy visibles en el corto plazo. Son precisamente procesos de este tipo los que pueden conducir hacia el mejoramiento de la calidad de la educación, objetivo que debe ser asumido como alcanzable únicamente en el largo plazo, mediante cambios paulatinos y sostenidos en los cuales se comprometa la comunidad educativa y la sociedad en su conjunto.

El Plan de Desarrollo para el Distrito Capital "Por la Bogotá que queremos", presentado a consideración del Consejo Territorial de Planeación por el Alcalde Mayor, Doctor Enrique Peñalosa Londoño si bien menciona los aspectos críticos de la educación

reseñados en los anteriores párrafos, no parece recoger un diagnóstico mínimamente detallado de la situación del sector educativo capitalino. De la misma manera, y quizás como consecuencia de lo anterior, no ofrece a la ciudadanía una estrategia específica de la manera como piensa enfrentar tales problemas la administración distrital en los próximos tres años. Tampoco se compromete, como debería hacerlo, con alcanzar metas específicas a lograr en el período de gobierno para el cual fue elegido por la ciudadanía.

Desde la estructura general del Plan de Desarrollo es notoria la percepción sectorialista y aislada del sector educativo ante el desarrollo económico y social de la capital. El sector educativo es ubicado dentro de la prioridad de *Interacción social* la cual sería uno de “los aspectos estructurantes para propiciar el desarrollo pleno del potencial humano y alcanzar la felicidad de los individuos, la familia y la sociedad, mediante el trabajo conjunto entre los sectores público y privado, focalizando en la población más necesitada”. No obstante, para esta prioridad, al igual que para las demás definidas en el plan, no se expresa la forma como pueden y van a contribuir, en su conjunto, a alcanzar el objetivo general del Plan.

El aislamiento y la falta de una articulación explícita del sector educativo con los demás sectores, estrategias y prioridades del Distrito, es la característica fundamental de la propuesta presentada por el Alcalde Peñalosa. Así como la prioridad en la cual se inscribe la educación no tiene articulación clara con las demás, la educación, considerada como uno de los programas de tal prioridad, no presenta integración con los demás programas de la prioridad ni con otros correspondientes a, por ejemplo, *Ciudad a escala humana*, *Eficiencia institucional*, o *Seguridad y convivencia*. Las potencialidades del sector educativo para contribuir de manera decisiva en las acciones correspondientes a estas tres prioridades son bastante evidentes si se tiene presente que ellas se relacionan de manera directa con la búsqueda de una transformación de la cultura de los ciudadanos.

En general, las acciones propuestas para el programa de educación no sobrepasan el carácter de formulaciones discursivas generales que, en el terreno del Plan de Desarrollo, quedan como meras intenciones gaseosas y vagas, sin concreción y compromiso alguno por avanzar en la solución de algunos de los problemas que hoy aquejan al sector educativo distrital. El señalamiento de la calidad como el principal problema del sector educativo en el distrito no corresponde con una formulación de propuestas, programas y acciones específicas que permitan, por lo menos, iniciar procesos dirigidos a atenuar en algún grado las deficiencias existentes en la calidad de la educación que la ciudad le ofrece en la actualidad a sus jóvenes y niños. Es cierto que algunas como el mejoramiento de la infraestructura física de los establecimientos educativos, la dotación de recursos educativos, la profesionalización y evaluación de los docentes y la participación de la comunidad educativa son mencionados, pero no se presenta una propuesta concreta de la forma como esas diversas acciones pueden confluir en el mejoramiento de la calidad de la educación impartida en el distrito.

En este aspecto, además, resalta la ausencia de cualquier consideración sobre las acciones que en el ámbito del mejoramiento de la calidad de la educación debería cumplir el IDEP, así como la vinculación decisoria del movimiento pedagógico de los docentes distritales en sus programas, proyectos y actividades de desarrollo de mejores y más adecuados métodos pedagógicos. La misma circunstancia acontece con el papel que debe jugar la Universidad Distrital en los aspectos relacionados con la ciencia y la tecnología, o la educación no formal en los ámbitos de la formación para el trabajo.

La ausencia de un diagnóstico sobre la situación del Distrito en general y de su sector educativo en particular, por lo demás, es la puerta abierta para excusar la falta de definición precisa de las estrategias y del señalamiento de unas metas precisas y medibles a alcanzar en el trienio de ejecución del Plan de Desarrollo. Estas últimas quedan expresadas con tal nivel de indefinición, que "mejorar los resultados de los estudiantes en educación básica y elevar los índices de permanencia en el sistema educativo" y, además, demostrar resultados, es un propósito que puede alcanzarse bien sea con el mínimo de esfuerzo, bien sea con el máximo.

La ausencia de objetivos y metas precisas a alcanzar en el programa de educación, además, impide realizar examen alguno de la propuesta financiera para el sector, por cuanto no aparece parámetro alguno que justifique los recursos asignados a la educación y que permitan examinar la suficiencia o insuficiencia de financiamiento para el desarrollo cabal de las actividades.

Así, la estructura del Plan en su conjunto impide al Consejo Territorial de Planeación el cumplimiento cabal de sus más importantes funciones cuales son las de conceptuar sobre la correspondencia del Plan con el programa de gobierno inscrito por el Alcalde electo, y la de servir de instancia de seguimiento y evaluación de la ejecución de los Planes de Desarrollo.

Por estas razones, el Consejo Territorial debería solicitar al Alcalde Mayor un esfuerzo adicional para precisar los objetivos del Plan, la concurrencia para su alcance de todas las prioridades definidas, de los programas con las prioridades y de precisión de las metas a alcanzar por cada programa durante los tres años de gobierno, con estimación de los recursos financieros que exige el logro de las metas.

En particular para el sector educativo, además de los aspectos recién reseñados, debe exigirse una exposición más detallada de la propuesta de integración de actividades con el fin de alcanzar los mejoramientos de calidad que se piensan en el Plan, así como la aplicación de recursos para las mismas y la manera como la educación contribuirá al reto de enfrentar la pobreza en el Distrito Capital. De la misma manera, la presentación explícita del esquema administrativo y organizacional con el cual se piensa enfrentar el problema de la educación de una manera integral, que vaya más allá de la formulación de

la gerencia integral de lo social, sin precisión de las entidades del distrito que en ella concurrirían y la estructura operacional y de toma de decisiones de la misma.

En razón a lo anterior, se presentan a continuación un conjunto de sugerencias que no tienen otro propósito que el de contribuir a que la planeación y la gestión de la Secretaría de Educación del Distrito -SED- sean más efectivas y eficientes para el alcance tanto de sus objetivos de largo como de corto plazo.

En el largo plazo, el proceso de planeación y de identificación y formulación de los proyectos o programas de la Secretaría de Educación del Distrito debe continuar profundizado los procesos que permitan conjugar las necesidades expresadas por la demandas sociales, con las intencionalidades y propósitos estratégicos de la SED para el mejoramiento de la calidad de la educación y la formación de una cultura ciudadana moderna, solidaria y participativa.

Para tal propósito debería relievase la formulación de los PEI por parte de los establecimientos educativos, que no es otra cosa que un pequeño y gran proceso de planeación. La comunidad educativa de cada establecimiento puede y debe ser convocada y comprometida a la construcción de una visión de escuela que responda a sus necesidades educativas y de relacionamiento con la sociedad. Esa visión expresa un conjunto de necesidades (demandas) a satisfacer. El conjunto de los PEI del Distrito expresarán pues, de una manera más o menos fiel, la demanda educativa de la capital, a la cual debe responder la SED.

Una gran parte de los proyectos o programas de la SED deben estar diseñados y formulados para dar respuesta a las demandas expresadas en los PEI, una vez sistematizadas, agrupadas y priorizadas en relación con los recursos disponibles. Pero la SED no puede convertirse exclusivamente en una entidad de respuesta a necesidades parciales. También tiene que ser una institución formuladora de ~~estrategias de carácter~~ más universal que recoja y propague dentro de la comunidad educativa los más recientes avances de la ciencia y la tecnología. Por ello, la otra parte de sus proyectos o programas debe traducir la intencionalidad institucional, la oferta estatal en el campo de la educación y la técnica. Estos dos conjuntos de proyectos, inter-relacionados para alcanzar todas sus potencialidades, conformarían el plan de la Secretaría, mediante una agregación compleja de oferta y demanda.

Así, los PEI deben convertirse en el centro de la gestión de la Secretaría de Educación, y el impulso y el fomento a su formulación en todos y cada uno de los establecimientos escolares del distrito en la prioridad. Para estos efectos, sería conveniente promover espacios de encuentro y de discusión sobre los avances y dificultades encontrados en eventos tipo feria escolar en los cuales las comunidades educativas de los establecimientos educativos distritales puedan compartir experiencias y establecer vínculos de cooperación.

Pero incluso la SED tiene otra oportunidad que le facilita aún más el encuentro entre la oferta y la demanda educativa. Es la del fortalecimiento de la descentralización del sector con el fin de que las comunidades educativas de las localidades del Distrito, animadas por los Cadel, formulen planes locales educativos bajo la misma metodología señalada, alcanzando un nivel intermedio de agregación compleja. Así, las localidades podrán dar un nivel de respuesta a las demandas y también uno de oferta institucional, quedando la SED con la responsabilidad de cubrir solamente aquello no satisfecho a nivel local.

Esto supone como un requisito el fortalecimiento de los Cadel mediante la asignación hacia ellos de los funcionarios de la secretaría más experimentados y capacitados en planeación del sector y en procesos de negociación y concertación con los establecimientos escolares, con la comunidad educativa y con la sociedad en general. En efecto, será sobre ellos que recaerá la mayor responsabilidad de la dinamización y avance en la construcción de los planes de desarrollo educativo de las localidades y por ello su selección es una labor de mucha exigencia.

Un proceso de descentralización de este tipo implica obviamente la asignación y el respeto de la autonomía de cada nivel en todo el proceso de gestión, incluyendo el financiero, el cual sólo sería coartado en los casos en que la escala de las inversiones así lo aconseje para la economía de los recursos educativos.

EN VIVIENDA SANTAFÉ DE BOGOTÁ ES LA CAPITAL... DEL DÉFICIT

Autor: Josué Gastelbondo Amaya
Director Nacional Dpto. Educación
Federación Nacional De Vivienda Popular
FENAVIP

El Déficit

De los dos millones de familias que en Colombia no poseen vivienda, 1'400.000 tienen un ingreso familiar mensual inferior a los 4 salarios mínimos. En Santafé de Bogotá, habitan 300.000 de estos hogares y el crecimiento vegetativo sumado a la migración, hace que se incremente aceleradamente. Vivimos en la capital del déficit.

La Tierra actual

Basta mirar un mapa de la ciudad, o recorrerla, para ver como subsisten tierras disponibles para construir. Sin embargo, pasan los años y continúan allí. Son cerca de 1.200 hectáreas dentro del perímetro urbano, con toda la disponibilidad de servicios, pero inaccesible a las familias de escasos recursos. La tierra disponible para construir que posee Bogotá, es tan costosa que no permite hacer vivienda de interés social.

Al menos 400 de estas hectáreas, son propiedad de entidades distritales y nacionales, que durante gobiernos anteriores consideraron como interesante la inversión en tierra a futuro. Esta mentalidad, convirtió al Estado en el mayor terrateniente urbano de la ciudad. Aun así, y con los instrumentos de la ley 9 de 1.989 sobre este aspecto, quienes hemos intentado acceder a estos terrenos con la ley en la mano, no encontramos más que un vendedor con intereses particulares y una absoluta ineficiencia para vender.

La Tierra por Habilitar

Ante este panorama la salida está en hacer crecer la ciudad. En buscar la vivienda de interés social en los bordes de la ciudad. En estos bordes hay dos alternativas de desarrollo: la ilegal o la legal.

Absolutamente todos los estudios sobre el crecimiento subnormal de la ciudad arrojan las mismas conclusiones: que es demasiado costoso para la ciudad realizar una labor de planeación que no planea, sino que corre detrás de la subnormalidad para incorporarla; que es demasiado costoso llegar con servicios públicos a lugares donde las obras técnicas son complejas; y que la subnormalidad genera violencia al dificultar la prestación normal de servicios tales como la educación, salud y transporte. En síntesis con el crecimiento subnormal de la ciudad solo gana el urbanizador pirata y el grupito de funcionarios que guardaron silencio ante esta situación.

En la alternativa legal se contemplan procesos concertados para la extensión de las redes matrices de servicios públicos. El Distrito viene delegando esta función en la empresa de acueducto y alcantarillado, la cual se toma habitualmente mas de 10 años para concretar estos procesos. Obviamente, así no se puede controlar el desarrollo legal de los bordes de la ciudad. Adicionalmente, y en una excesivamente lenta coordinación con la EAAB, el Departamento de Planeación Distrital debe diseñar la malla vial en estas zonas. Es indiscutible que el viacrucis al que se someten los propietarios de tierras en los procesos de concertación, hace que fácilmente se llegue a preguntar si el Distrito obstaculiza o facilita el desarrollo planificado de la ciudad en las áreas de concertación.

Las áreas de concertación aparecen una vez se establecen los acuerdos de bordes del Concejo de Bogotá. En los últimos años, los acuerdos mas significativos han sido:

* Acuerdo 26 de 1.996, sobre el borde occidental.

De un área bruta de 7.082 hectáreas, afecta 2.858, incorpora como área desarrollada 1.669 y por lo tanto proyecta un área neta urbanizable de 2.555 hectáreas

* Acuerdo 31 de 1.996, sobre los bordes norte y nororiental.

En el borde norte contempla un área bruta de 4.295 hectáreas, reserva 176 como no desarrollable, considera unas afectaciones de 669 hectáreas, incorpora un área desarrollada de 1.133 Hct., habilitando un área neta urbanizable de 2.316 Hct.

En el borde nororiental, contempla un área bruta de 1.374 Hct., considera no desarrollable 960 Hct., afecta 165 incorpora 62 y habilita por tanto, un área neta urbanizable de 186 Hct.

* Acuerdo 02 de 1.997, sobre el borde suroccidental.

De 4.567 Hct. de área bruta, no desarrolla 3.249, afecta 435, cuenta con un área desarrollada de 491 Hct, por lo que deja un área neta urbanizable de 420 Hct.

El segundo aspecto, es el de la especulación incontrolada del precio de la tierra. Especulación que agrava la situación porque si no se controla, entonces vuelve a excluir a las familias de menores ingresos de la posibilidad de una alternativa legal. Afortunadamente, la Ley 388 de Ordenamiento Territorial, contempla una serie de medidas al respecto. Sinembargo, se hace evidente la necesidad de incidir en la regulación del precio y un camino viable es condicionando la construcción en determinados rangos de costo y de no cumplirse entonces obligar a la venta con valor controlado.

El desarrollo de estas tierras contempla una "vocación de estrato" que en síntesis tiende a concentrar en el borde norte los estratos 5 y 6, en el borde occidental los estratos 1 al 4 y en el borde oriental con todos los estratos, aunque le da cierto énfasis a los 1 y 2 en la parte suroriental.

Legalización y Titulación

Durante el decenio 85-95 se reportó en Bogotá la apuración de 26 barrios subnormales por año. Esta situación se contrastaba con un numero inferior de legalizaciones por parte de Planeación Distrital. Las ultimas dos administraciones decidieron abordar esta problemática con una fuerte campaña de legalización. Con la alcaldía de Jaime Castro se impulsó un programa de licencias verdes, que por su agilidad de trámite marcó una pauta de orientación sobre como abordar la solución. La administración Mockus-Bromberg, con el esquema de descentralización de planeación, dió un salto bastante significativo y logró la legalización de 846 hectáreas.

Sinembargo, es importante tener en cuenta que la legalización incorpora el barrio en su desarrollo urbanístico, dejando pendiente la titulación de cada predio a su respectivo propietario. Por lo tanto se hace indispensable una fuerte campaña encaminada a titular mas de TREINTA MIL viviendas con el fin de continuar la incorporación del desarrollo de la ciudad. La titulación implica una acción coordinada entre el estamento judicial, notariado y registro, curaduría urbana y una serie de notarias. Sin lugar a dudas mantener un volumen tan alto de predios sin titular constituye un problema permanente para la ciudad.

Un ejemplo interesante de legalización y titulación a gran escala es la realizada por la Caja de Vivienda Popular en el último año.

Reubicación

En los últimos años se ha venido asimilando el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, en los casos en los cuales la vivienda se encuentra en zonas de riesgo y este pone en peligro la vida de sus habitantes. En consecuencia las tutelas encaminadas a la renunciación que se han interpuesto en los últimos años le han condicionado al Distrito la obligación de proteger la vida por medio de procesos de reubicación de las familias a zonas de la ciudad en donde no existan tales riesgos. Hoy en día se encuentran en curso varios procesos de este tipo como por ejemplo el caso de Comuneros y Tintal.

Los procesos de reubicación se hacen con sectores de la población, que ni siquiera pueden ser considerados estrato uno (1) y cuyo sustento proviene del sector informal de la economía. en este sentido la vivienda debe ser vista como uno de los aspectos a tratar en una serie de proyectos integrales adelantados por distintas entidades del Distrito. Tal es el caso, del barrio Chino o Culebrera de la Localidad de Barrios Unidos, en donde con la coordinación de la Defensoria del Pueblo han desarrollado un actividad coordinada, entidades tales, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, DABS, Departamento Administrativo de Acción Comunal, DACC, La Unidad Coordinadora de Prevención Integral, UCPI, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y La Corporación Extramuros, entre otras.

El Financiamiento

La vivienda por ser un bien costoso, logra su acceso mediante crédito. El Sistema Financiero colombiano, por concepción, ha venido operando en un proceso de captación de recursos de los sectores populares y una colocación en la cartera de "bajo riesgo", que excluye a la gran mayoría de la población. Quienes han trabajado con el nicho económico popular desde la década de los 50 es el sistema cooperativo.

En el caso del financiamiento de la vivienda, desde la década de los 70 se impulsó el sistema UPAC, destinado a las familias con ingresos superiores a 4 salarios mínimos. Como es evidente para las familias que representan el 70% del déficit, no existe un sistema financiero que posibilite su acceso a la vivienda.

La experiencia del Sistema Cooperativo es significativa, pues viene brindando un acumulado en buen manejo del riesgo. Sin embargo, los plazos que establece para recuperación de la colocación son cortos, pensando en un crédito para vivienda, razón por la cual se elevan las cuotas a un punto donde prácticamente excluye a las familias con menos de dos salarios mínimos mensuales.

Santafé de Bogotá, no está exenta de esta situación, motivo por el cual se hace indispensable una política encaminada a la constitución del Subsidio Distrital de Vivienda, que por ley es viable y varios municipios ya lo han establecido. Con la existencia del Subsidio Distrital de Vivienda, se logra bajar el monto del crédito a familias de menos de 3 salarios mensuales y así acceder al crédito cooperativo.

En el caso de mejoramiento de viviendas ha tenido una significativa incidencia, el papel desarrollado por las Cajas de Compensación Familiar, que con un grupo significativo de oferentes de asistencia técnica han realizado una importante inversión en los barrios de estratos uno (1) y dos (2). Es de anotar que las Cajas de Compensación de Santafé de Bogotá cuentan con un presupuesto anual superior a los 35.000 millones, el cual destinan tanto a mejoramiento como a adquisición de viviendas nuevas y usadas.

Crisis del Sector Vivienda

En la ciudad, se ha sentido al igual que en el resto del país, la crisis del sector de la construcción. Sin embargo la inicial saturación del mercado y posterior estancamiento ha venido sucediendo en el sector de la oferta destinada a estratos 4 hacia arriba, por lo tanto el 70% del déficit, ubicado en las familias con menos de cuatro salarios mínimos, no ha tenido cambios substanciales en la oferta que ha tenido históricamente

La Autogestión Comunitaria

Durante los últimos tres años han surgido en Santafé de Bogotá una serie de Asociaciones de Vivienda Popular, las cuales, bajo la conducción de la FEDERACIÓN NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR, FENAVIP, han demostrado que es posible disminuir significativamente los costos de la vivienda popular, con una alta calidad en las soluciones y

con una forma de pago de las soluciones que al combinar el subsidio familiar de vivienda con un esfuerzo de ahorro y un crédito de baja cuantía permite el acceso de familias de dos salarios mínimos. Actualmente existen 4.500 soluciones de vivienda en ejecución.

COMENTARIOS AL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D.C. 1998 - 2001 “POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS”

Comentarios a la estrategia general

El tema de vivienda es de esperar que fuese tratado dentro de las prioridades como “Desmarginalización de Barrios”, lo cual hace de manera fragmentada, pues lo aborda también en la prioridad de urbanismo y servicios.

En el aparte de Estrategias, se considera que “la estrategia de desmarginalización apunta a suplir, en este orden, acueducto, alcantarillado, pavimentos locales... parques... el mejoramiento de fachadas”. Poco a poco vamos viendo que estos criterios iniciales van saliendo de esta Estrategia y se concentran en Urbanismo y Servicios. Quedando como evidencia que es repetitivo en la presentación inicial de las estrategias.

El Plan de Desarrollo enfatiza en el mejoramiento del entorno y muy débilmente aborda el mejoramiento de las viviendas exclusivamente en las fachadas. Esta es una posición sorprendente en cuanto al desconocimiento del proceso conceptual con que se ha desarrollado este tema. Desde 1991 se inicia una política gubernamental destinada al mejoramiento de la vivienda. Con los años ganó fuerza la idea del mejoramiento de vivienda y entorno, dando paso en 1995 a la implementación de esta modalidad de subsidio, con mejores resultados en la calidad de vida y alcanzando mayor impacto. Esta propuesta, prácticamente desconoce el mejoramiento de la vivienda, dejándolo limitado a un pañete y pintura a las fachadas, en contra de una “ciudad gris”.

Definitivamente este tema del mejoramiento de Vivienda, debe ser abordado de manera más seria y desarrollar la Ley en materia de Subsidio Distrital de Vivienda, así como un proceso concertado con el sistema financiero, destinado al crédito para tal fin. Está demostrado por múltiples experiencias que si el Subsidio Familiar de Vivienda se combina apropiadamente con un crédito complementario, los resultados en la calidad de la vivienda son bastantes significativos.

Por otra parte, en la estrategia para el urbanismo y servicios, la cual apunta hacia la regulación, control y ordenamiento de la dinámica urbana, plantea “...diseño de mecanismos que permitan la sustitución de la vivienda informal por planificada, para ofrecer no solamente una vivienda digna a la población mas pobre sino garantizar soluciones integrales y desarrollo... infraestructura vial, de servicios públicos... equipamiento comunal... que permitan que la gente tenga una tenencia clara de la tierra.”

Adicionalmente se plantean “los programas de renovación focalizados en zonas cuya función urbana resulta inferior al potencial asociado a su localización”.

Este tema de la redensificación de la ciudad, ha sido largamente estudiado, sin embargo, el Plan de Inversiones le da dos años más de vida a la entidad creada para este fin y la termina totalmente en cuanto a presupuesto. Lamentablemente, queda claro que un proceso tan complejo como este no se logra con dos años de presupuesto y una muerte presupuestal súbita. (observar esta argumentación en el cuadro 9, aparte de Vivienda y Desarrollo Urbano, Promotora de Renovación Urbana). Si en verdad se pretende realizar un programa serio y de continuidad toca revisar y modificar el Plan de Inversiones.

Finalmente “la estrategia apunta a ampliar el acceso a la vivienda por parte de las familias de bajos recursos, articular nuevamente importantes zonas al progreso de la ciudad y ordenar el crecimiento integral de la ciudad, anticipándose a la demanda futura de construcciones para usos diversos”.

Posteriormente dentro de los programas y en la prioridad de desmarginalización de barrios contempla “Ampliación y mejoramiento de la infraestructura vial y de servicios públicos”, en la cual reitera obras físicas en cuanto a vías y servicios públicos, incluyendo acueducto, alcantarillado, comunicaciones, energía, gas, alumbrado público y aseo. Esta propuesta se empobrece en las metas que se plantea, pues realmente no las tiene. No habla de cantidades y ahí que hacerlo, porque de lo contrario ya está hecho, pues ampliar servicios es lo que ha sucedido en la ciudad desde que apareció como tal. En el documento inicial que hicimos llegar a este equipo y al Alcalde Mayor se encuentran metas claras en el tema de servicios y cantidades de vivienda, que sugerimos sean contempladas a la hora de establecer metas.

Adicionalmente otro programa consiste en “ampliación y mejoramiento del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva. Como parte de este, esta la construcción de parques, recuperación de andenes, vías peatonales y escaleras, arborización de la malla verde y reitera los trabajos de la fachadas con pañete y pintura.

Considero necesario suprimir la idea del pañete, que no dista demasiado de la propuesta de mejorar fachada de la Alcaldía de Mockus y que se enmarcó en la propuesta de Bogotá Coqueta. Es mucho más serio contemplar el tema ya mencionado del mejoramiento de vivienda y entorno.

Otro programa es el llamado “adecuación de zonas de riesgo y atención a familias afectadas entre las cuales aparece la mitigación del riesgo y reubicación de familias”. Tema que es de central importancia para la ciudad y que es contemplado de manera bastante tangencial. La reubicación requiere un tratamiento institucional específico, desde la nueva entidad que piensa crear con el nombre de METROVIVIENDA.

No aparece la palabra reubicación en la nueva entidad y tampoco es abordado como tema en los capítulos siguientes del Plan de Desarrollo. Considero necesario enfocarlo desde una política integral, en la cual participen varias entidades de Distrito. Es importante, como se planteó en el diagnóstico tener en cuenta que bajo la imposición de la tutela, el derecho a la vivienda se asimila a derecho fundamental, cuando las familias tienen en riesgo su vida.

Finalmente en el programa de fomento a la inversión local incluye las acciones tendientes a legalizar los barrios marginales.

Con respecto a este aparte, desconoce totalmente el tema de titulación, por lo tanto nosotros consideramos que debe incluirse como un programa de la ciudad y debe establecer la coordinación necesaria para tal fin. Al respecto, el camino apropiado es el que determina la Ley 388 de 1997, que en artículo 94, numeral 2 dice: “Corresponde a los municipios y distritos, directamente o a través de los fondos municipales de vivienda de interés social y reforma urbana, prestar la asistencia técnica y la asesoría jurídica para adelantar los procesos de pertenencia en las urbanizaciones que hayan sido objeto de la toma de posesión o liquidación...”.

Curiosamente en el programa “fortalecimiento del manejo de tráfico” de la prioridad movilidad, el Alcalde plantea “un sistema de sanciones eficientes, se busca dar a los policías estímulos... un porcentaje de las multas a la constitución de un fondo de vivienda que les permita vivir en un lugar digno que eleve su autoestima”.

Considero que el estímulo de poner “partes” para obtener vivienda, no es un tema pertinente para ser incluido en el Plan de Desarrollo. Además porque no se cuantifica y no se incluye un porcentaje serio, que permita proponer a partir de esto, su inclusión en el presupuesto de la ciudad.

En la prioridad de urbanismo y servicios se encuentran los programas de “ampliación y mejoramiento de la vivienda social”, a través del cual propone “un esquema para congelar los precios en grandes bloques de tierra suburbana, dotarla de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres”.

Con respecto a este punto, la Ley 388, aclara una serie de mecanismos encaminados a que la plusvalía le quede al Distrito y el proceda a hacer su utilización. Por lo tanto, aunque suene muy bonito transferir la valorización a los hogares pobres, es pertinente retirar esta parte del texto, por no ser pertinente la estimulación de un negocio sobre la valorización de la tierra urbanizada en favor de particulares, así sean pobres.

Además, “se adquirirán grandes terrenos en Cundinamarca para la constitución de un banco de tierras... un modelo de urbanización controlada por el Estado en sus características físicas y precios finales. Para el efecto, las tierras serán dotadas de urbanismo primario a partir del cual se ofrecerán a constructores privados y grupos de autoconstructores”. Para el impulso de estos programas se plantea la creación de una nueva entidad.

En este aparte del Plan, parece no ser posible que el Distrito pueda invertir en tierras con destino a vivienda por fuera de su radio de acción legal. De todas formas, aunque este aspecto requiere una revisión jurídica para el caso, no es pertinente hacer entrega de tierras urbanizadas a “autoconstructores”, consideramos más apropiado hablar de Oferentes de Vivienda Popular, OVP, así como de Asociaciones de Vivienda Popular. La autoconstrucción tiene muy conocidas limitaciones por ser de baja calidad, demorada, costosa y de un desarrollo progresivo que genera marginalidad durante un periodo largo de tiempo, incluso tiene problemas de estética para la ciudad.

En cuanto a las metas por programa se concretan en las siguientes:

Prioridad desmarginalización de barrio. Meta ampliar accesos a barrios, adecuar pavimentos locales y aumentar la cobertura de servicios públicos en barrios de estratos uno y dos.

Prioridad urbanismo y servicios. Metas: A. reducir el déficit y mejorar la calidad. B. Aumentar la capacidad de la administración para controlar un proceso de densificación, así como desarrollar programas par recuperar y revitalizar zonas en abandono y deterioro. C. Recuperar el liderazgo del distrito sobre los procesos de expansión de la ciudad mediante la incorporación de grandes áreas y el desarrollo de unidades de actuación urbanística.

Como mencioné anteriormente, estas no son unas metas medibles, cuantificables. Y es evidente que no es posible cuantificarlas por la debilidad en el planteamiento económico que soporta el Plan, haciéndolo depender de la venta de la ETB y calculándole un precio de venta, cuando todos sabemos que el procedimiento será por licitación y concurso, de manera que no se puede determinar el costo final.

Queda claro, que se pretende comprar tierras. Nosotros hemos planteado permanentemente que lo razonable, más que un Distrito que compre, es un distrito que cree los mecanismos para regular la especulación y controle los precios de la tierra en el mercado. Sin embargo, comprar es atractivo como mecanismo que controla directamente el costo de la tierra. Como es obvio, y lo contempla el proyecto de acuerdo sobre la constitución de METROVIVIENDA, se determinan los rangos en los costos finales de las viviendas que se construirán en estas tierras. En el proyecto se habla de 15 millones como tope, ajustables desde enero de 1.998, mensualmente de acuerdo con el índice de precios al consumidor, IPC del DANE.

Como una de las políticas sectoriales aparece la de "Vivienda y Desarrollo Urbano" en la cual reitera el tema del espacio público peatonal, la renovación urbana, el estímulo a la densificación y la toma de medidas que permitan anticiparse al crecimiento ilegal de la ciudad.

Finalmente con la creación de la Consejería para las relaciones con la Gobernación de Cundinamarca se presume que abordaría el tema del banco de tierras aunque no lo menciona. Es posible que tenga también una interlocución directa a través de METROVIVIENDA, pues será la encargada de "desarrollar las funciones ... bancos de tierras o bancos inmobiliarios". (art 2 , proyecto de acuerdo METROVIVIENDA).

Es de anotar que en el proyecto de acuerdo se evita el nombramiento de Cundinamarca, por lo cual es pertinente considerar el que sea excluido del Plan de Desarrollo y más bien deje claramente establecido el objeto del Banco de Tierras o METROVIVIENDA.

Comentarios al Plan de Inversiones

Como sucede con la totalidad del Plan de Inversiones, el tema de vivienda tiene dos escenarios totalmente distintos dependiendo de la posible venta de la ETB, pues la variación es muy significativa, de 171.097 millones a 690.973 millones en el supuesto de venderla. Como aparece en el cuadro No. 6, el incremento es del 403.8%.

El el cuadro por prioridades, Urbanismo y Servicios, cuenta con 2.725.220 millones de pesos, equivalente al 20% del presupuesto. De estos, 1.824.377 son para servicios y 827.482 millones son para Vivienda y Desarrollo Urbano.

En el cuadro correspondiente a prioridad/programa, distribuye anualmente el rubro de los 2.725.220 millones, con una curva que en 1.998 inicia con 697.890 millones, desciende en 1.999 a 625.585, llega a su pico en el 2000 con 804.422 y decae a su nivel más bajo en el 2001 con 597.323 millones.

La anterior curva es difícil de explicar, ya que al Programa de Ampliación y Mejoramiento de la Vivienda Social le destina una curva ascendente con grandes incrementos año tras año. Mientras que al programa de Renovación urbana lo eleva de 52.015 millones en 1.998 a 132.544 en 1999, con un descenso para el 2000 a 119.184 millones, quedando prácticamente terminado, pues en el 2001 únicamente le destina 17.204 millones. El Plan de Inversión para la ciudad es aun más variable pues equivale a una curva que crece un año y decrece al siguiente, para volver a ascender y al final caer nuevamente por debajo de todas las inversiones anteriores. Se tiene estimado una fluctuación así: 1998 con 636.571, 1999 con 478.967, 2000 con 652.713 y 2001 con 426.337 millones.

En cuanto a los recursos clasificados por sector /entidad, queda claro que a partir del año entrante quiere terminar con la Corporación La Candelaria, a FAVIDI lo mantiene en liquidación con un presupuesto de 250 millones por año y la Caja de Vivienda Popular, también le mantiene un presupuesto de liquidación. Es decir que acaba con todo lo existente, para constituir como eje de su política dos entidades: la Promotora de Renovación Urbana con un presupuesto de 30.000 millones en 1998, elevado a 106.000 para los años 1999 y 2000, pasando a la desaparición en el 2001 cuando no cuenta con ningún presupuesto.

El Banco de Tierras, sería la entidad con mayor presupuesto en el tema de vivienda y contaría con 610.873 millones en los 4 años, del total de 876.140 millones. Aún así el presupuesto asciende y desciende a lo largo de los años.

En comparación de inversión, la vivienda ocupa el quinto puesto entre los 10 sectores, pero teniendo en cuenta que el presupuesto para la totalidad de sectores es de 13.648.618 millones. Por lo tanto Vivienda y Desarrollo Urbano cuenta con un poco menos del 7% del presupuesto. Esta cifra está basada en el supuesto de vender la ETB.

Finalmente, es pertinente considerar que la plusvalía genera unos ingresos para la ciudad y pueden incidir en la parte presupuestal.

INQUIETUDES FRENTE AL PLAN DE INVERSIONES DEL PROYECTO DE PLAN DE DESARROLLO “POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS”*

Mauricio Uribe López
Programa de Desarrollo
Corporación Viva la Ciudadanía

1. La Estrategia Financiera del Plan

El proyecto de plan de desarrollo del Distrito Capital presentado por el Señor Alcalde Enrique Peñalosa Londoño, a consideración del Consejo Territorial de Planeación de la ciudad, incluye inversiones por 13 billones 648 mil 618 millones de pesos de 1998. Con relación al plan de inversiones previsto por la administración del doctor Antanas Mockus, en términos reales el plan de inversiones crece en un 53, 84 por ciento.

Se trata sin lugar a dudas de un crecimiento bastante ambicioso como lo reconoce el mismo plan, que obedece a la plausible intención de eliminar el enorme rezago que en términos de inversión en infraestructura física y social tiene la capital de los colombianos.

Considerando que la inversión de la administración central del Distrito representa entre 0,5 y 0,6 por ciento del Pib de la Nación¹, cifra ridícula para una ciudad que aporta un quinto de la producción nacional y alberga a un quinto de la población, cualquier esfuerzo por incrementar substancialmente la inversión en la ciudad debe ser bienvenido. No obstante, es necesario

* Documento elaborado para el Consejo Territorial de Planeación de Santafé de Bogotá

¹ URIBE LÓPEZ, Mauricio. “LAS FINANZAS DE BOGOTÁ Y EL PLAN DE DESARROLLO FORMAR CIUDAD”. Revista ESTRATEGIA Económica y Financiera Bogotá, agosto 15 de 1997.

indagar sobre la viabilidad de dicho esfuerzo, y la garantía de estabilidad de las finanzas de la ciudad hacia el futuro.

La estrategia financiera que se plantea en el proyecto de plan de desarrollo se basa en cinco líneas de consecución de recursos: (generación de nuevos ingresos, ahorro de gastos, nuevo endeudamiento, venta de acciones de la Empresa de Telecomunicaciones, y otras fuentes).

La generación de nuevos ingresos depende básicamente del plan antievasión, la racionalización tributaria, el cobro por valorización y otros esfuerzos². El plan antievasión se basa en el mejoramiento de la calidad de la información tributaria y el cruce de la misma con fuentes exógenas, y la capacitación del recurso humano que la administración destina a estas tareas.

La racionalización tributaria consiste en la eliminación de exenciones a las empresas públicas nacionales que operan en la ciudad, y la revisión de la estructura tarifaria del impuesto de industria, comercio y avisos.

El ahorro de gastos tiene que ver con el pago del impuesto de alumbrado público por parte de los usuarios y la contratación con el sector privado de algunos servicios.

El nuevo endeudamiento se plantea del orden de un billón de pesos para la administración central y 1,1 billones para las empresas industriales y comerciales del Estado, especialmente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado.

De la enajenación de acciones de la Empresa de Telecomunicaciones, se espera obtener \$2000 millones de dólares a partir de 1999, con lo cual se financiaría el grueso de las inversiones previstas en vivienda, educación, medio ambiente y transporte.

Finalmente, las otras fuentes que se señalan pero que no están incorporadas al plan de inversiones son la búsqueda de una mayor justicia de la Nación con la ciudad en términos de transferencias, el acceso a recursos de cooperación técnica internacional y a los fondos de cofinanciación. Se plantea también la generación de \$500 millones de dólares como resultado de la capitalización de la Empresa de Energía.

² Incluyen los recursos que puedan obtenerse de la clarificación de la participación del Distrito en el recaudo de impuestos departamentales como el de Registro y Anotación, impuesto global a la gasolina, y cigarrillos).

-Cuadro 1-

Fuentes de Financiamiento del Plan de Inversiones -Administración Central- millones de pesos de 1998		
Fuente	Monto	Porcentaje
Ahorro Disponible	2,210,052	21.78
Ahorro para Nómina de Inv. Social	683,296	6.73
Plan Antievasión y Racionalización Tribut.	262,394	2.59
Alumbrado Público	108,000	1.06
Nuevo Endeudamiento	1,090,903	10.75
Venta ETB	2,763,974	27.23
Transferencias de la Nación	2,348,492	23.14
Capitalización EEB	681,751	6.72
Total	10,148,862	100

Fuente: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá D.C. "Por la Bogotá que Queremos". Alcaldía Mayor Santafé de Bogotá D.C. Febrero de 1998

2. Inquietudes en Torno a la Viabilidad

Llama la atención que en ausencia de una reforma tributaria como la que propició la aplicación del Estatuto Orgánico del Distrito, la administración Peñalosa, esté pensando en aumentar en más del cincuenta por ciento el monto de las inversiones con respecto al plan de desarrollo anterior. Si consideramos además que el Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* no logró constituirse como prioridad dentro de toda la estructura del gasto de la administración anterior,³ tenemos que no necesariamente la promesa de mayores recursos constituye garantía de una mayor y efectiva inversión en infraestructura física y social, sino se adelanta una agresiva estrategia de mejoramiento de la gestión que conduzca a un incremento notorio de la

³ Para el trienio 95-97, la ejecución del plan de inversiones de *Formar Ciudad* no superó el 40% de lo previsto en términos de giros en el decreto 295 de junio 1 de 1995.

productividad de la burocracia distrital.⁴ A continuación revisemos muy brevemente cada uno de las fuentes de financiación presentadas.

Como resultado del Plan Antievasión, el proyecto tiene previsto captar unos 150 mil millones de pesos. Considerando que la evasión en el Distrito sería del orden de los 270 mil millones de pesos anuales⁵, el plan no resulta realmente muy ambicioso en este punto puesto que procuraría recuperar para las finanzas de la ciudad, sólo el 55% de toda la evasión de un año. Las enormes inequidades fiscales que la evasión genera, exigen que la administración sea más agresiva en sus aspiraciones de reducirla. Anunciar que se busca recuperar sólo la mitad de estos recursos de un año de evasión durante todo el período de gobierno, es comunicar a los evasores que tienen una probabilidad muy alta de seguir evadiendo impunemente.

Por esa razón el plan debe proponerse poner en cintura actividades con tradición evasora como los parqueaderos y los moteles, y debe plantear sin temores el establecimiento de bases presuntivas para el cobro del impuesto predial por estrato socioeconómico, máxime cuando el Consejo de Estado en uno de sus fallos anuló la norma que relacionaba el autoavalúo con el valor comercial de los bienes inmuebles, restándole dinamismo a los recaudos por este concepto.

Con la Racionalización Tributaria se espera obtener 112 mil 394 millones de pesos, de los cuales 24 mil millones resultarían de la eliminación de exenciones tributarias a las empresas públicas nacionales que operan en el Distrito. Los 88 mil 394 millones restantes resultarían de la revisión de la estructura tributaria del impuesto de industria y comercio posterior a la homologación del código de clasificación internacional de actividades económicas.

En lo que tiene que ver con la eliminación de exenciones a las empresas nacionales en el Distrito se acoge una vieja recomendación del exsecretario de Hacienda Julio Roberto Piza que había sido avalada por el Consejo Territorial de Planeación. No obstante, queda pendiente que el gobierno distrital asuma frente a la Nación conjuntamente con otras entidades territoriales, y buscando apoyo en sectores parlamentarios, la propuesta de convertir el impuesto de ganancia ocasional por la venta de bienes inmuebles en un impuesto no del orden nacional sino territorial, en razón de

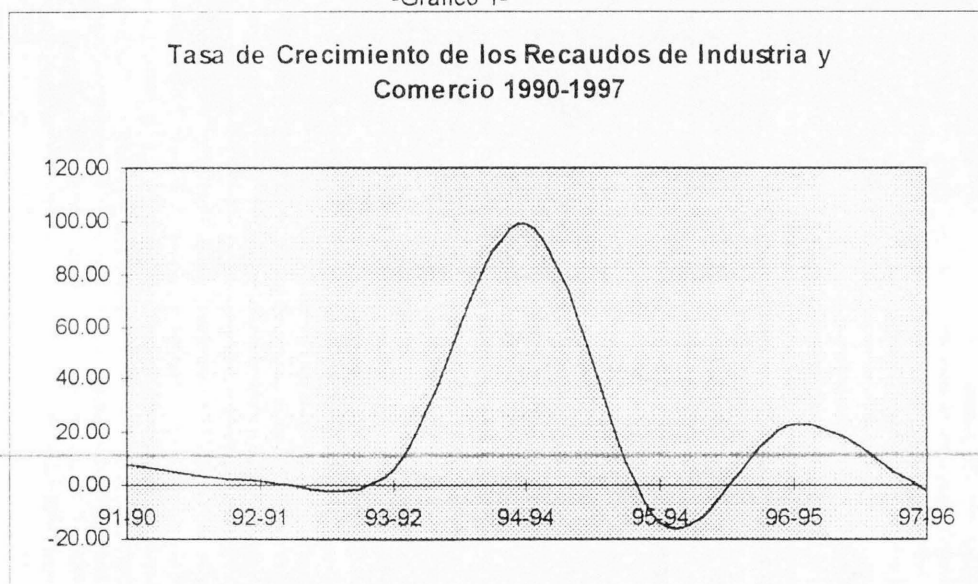
⁴ Hay que reconocer que en el último año de la administración Mockus-Bromberg la inversión directa como proporción de los gastos de funcionamiento incluyendo transferencias mejoró sustancialmente, llegando casi a duplicarse, cuando históricamente esa relación había sido inferior a la unidad.

⁵ Tomando en consideración el 30% de evasión sobre la base de los ingresos tributarios captados por la administración central en 1997.

que la valorización de los bienes inmuebles es más el resultado de las inversiones municipales que de la Nación.

Con relación a la modificación de la estructura tarifaria del impuesto de industria y comercio, habría que tener en cuenta que estamos en una fase descendente de los recaudos por ese concepto como se puede apreciar en el gráfico 1, resultante en buena medida de los efectos que sobre los recaudos produce la desaceleración del ciclo económico, y que un incremento tarifario podría convertirse en un estímulo a la elusión y a la evasión. El aumento de la participación de los ingresos tributarios en el Pib de la ciudad no puede hacerse a costa de éste último. Es recomendable plantearse estrategias fiscales agresivas más en torno a los comportamientos rentistas de los terratenientes urbanos, y buscar un mayor dinamismo de los recaudos del impuesto predial.

-Gráfico 1-



Con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Es importante señalar que el documento del proyecto de plan no es claro en la ubicación dentro de las fuentes de financiación de los 345 mil 497 millones de pesos que resultarían del cobro por valorización. No se hace explícito en todo caso, criterio diferencial alguno de cobro con el fin de involucrar consideraciones de equidad dentro de este recaudo. Sería importante que el plan fuera más explícito en cuanto a los mecanismos previstos para el cobro por valorización, la base sobre la cual se estima el recaudo al que hace referencia, y la ubicación del mismo dentro de los rubros de financiamiento de la inversión.

El Ahorro de Gastos se limita al traslado a los usuarios del impuesto de alumbrado público, con lo que se espera recibir 108 mil millones de pesos, a la subcontratación con el sector privado de algunas actividades, y al estímulo del Distrito a aquellas entidades que cumplan con las metas físicas sin gastar completamente el presupuesto.

Este punto es particularmente gaseoso en la medida en que no se definen con claridad cuáles serían esas actividades que se contratarían con los privados, ni se justifica entonces por qué lo que haga el sector privado sería necesariamente menos costoso que lo que ejecute directamente la administración.⁶ Adicionalmente, y como en el caso del Plan *Formar Ciudad*, no están claras las reglas de juego bajo las cuales se desarrollaría la participación del sector privado en los proyectos de inversión, y además se deja por fuera a las organizaciones sociales, comunitarias, ONGs, y particularmente a las localidades.

No resulta plausible desconocer como estrategia de eficiencia y por tanto de ahorro en el gasto, la participación de las organizaciones de la sociedad civil de la ciudad y de las veedurías ciudadanas, en la vigilancia de la ejecución del gasto público distrital.

Sin lugar a dudas una gestión pública moderna y democrática construye la eficiencia a través de la racionalidad de la concertación entre actores estatales, y actores privados con responsabilidades públicas. El mandato que reciben los administradores por parte de los electores no es un cheque en blanco. La ciudadanía avala programas electorales no con el ánimo de ~~desentenderse más tarde de la forma en que estos se llevarán a cabo~~. La democracia participativa difiere de la democracia de mercado en la que los políticos actúan como oferentes de productos (programas) y los votantes "consumen" la política, son sus clientes. En la democracia participativa se combina la competencia electoral con la elaboración y ejecución participativa de las políticas públicas, con el fin de garantizar su pertinencia, legitimidad y eficacia.

El Nuevo Endeudamiento previsto para la administración central de un billón 90 mil 903 millones de pesos, resulta, a pesar de estar dentro de los límites de Ley, bastante elevado si se considera que el índice de endeudamiento de

⁶ Aún en los casos en los que efectivamente el sector privado opere a menores costos que el público, habría que examinar con detenimiento no sólo los costos privados de la acción sino los costos sociales que pueden quedar por fuera del cálculo de los privados, bien sea por efectos negativos sobre terceros "externalidades", o por la ausencia de criterios sociales en la misma ejecución de los proyectos (máxime si se trata de acciones de bienestar social, educación y salud).

la Administración Central es de 0,24, cuando en 1994 era de 0,12⁷. Si dejamos que el crecimiento del servicio de la deuda supere el incremento de los recaudos tributarios estaremos comprometiendo severamente la salud financiera de la ciudad hacia el futuro así nos hallemos dentro de los límites legales.

Es necesario anotar además, que la discrecionalidad efectiva de la administración para seleccionar las fuentes de endeudamiento es restringida. En el presupuesto de ingresos de la Administración Central de 1997 se tenía previsto recaudar por concepto de endeudamiento interno solamente 20 mil millones de pesos de 1997, mientras que por endeudamiento externo se esperaban 174 mil 505 millones de pesos de 1997. A la hora de la ejecución de esos ingresos nos encontramos con que por endeudamiento externo no se recaudó un sólo peso, mientras que el endeudamiento interno llegó a 71 mil 424 millones de pesos de 1997.

La debilidad de la posición internacional de Colombia -que se atenúa un poco con la reciente certificación-, el comportamiento volátil del mercado cambiario que viene presentando alteraciones por cuenta de los especuladores, y, la incertidumbre frente a la liquidez del mercado monetario interno y los costos del crédito, hacen que las expectativas de endeudamiento de la administración resulten demasiado elevadas frente a la magnitud de los interrogantes que rodean la aventura del crédito.

La deuda prevista para las Empresas Industriales y Comerciales, del orden de 1,1 billones de pesos, tiene como destino principal la Empresa de Acueducto y Alcantarillado que ha tenido un índice de endeudamiento cercano a 0.30, no tanto por que la empresa se haya endeudado mucho sino por el efecto negativo que sobre sus ingresos corrientes ha tenido la debilidad de su estructura tarifaria y las enormes pérdidas negras que enfrenta. Por esa razón llama la atención que el proyecto del plan de desarrollo tenga previsto tan alto nivel de endeudamiento sin plantear primero una mejor gestión de los ingresos corrientes de la empresa.

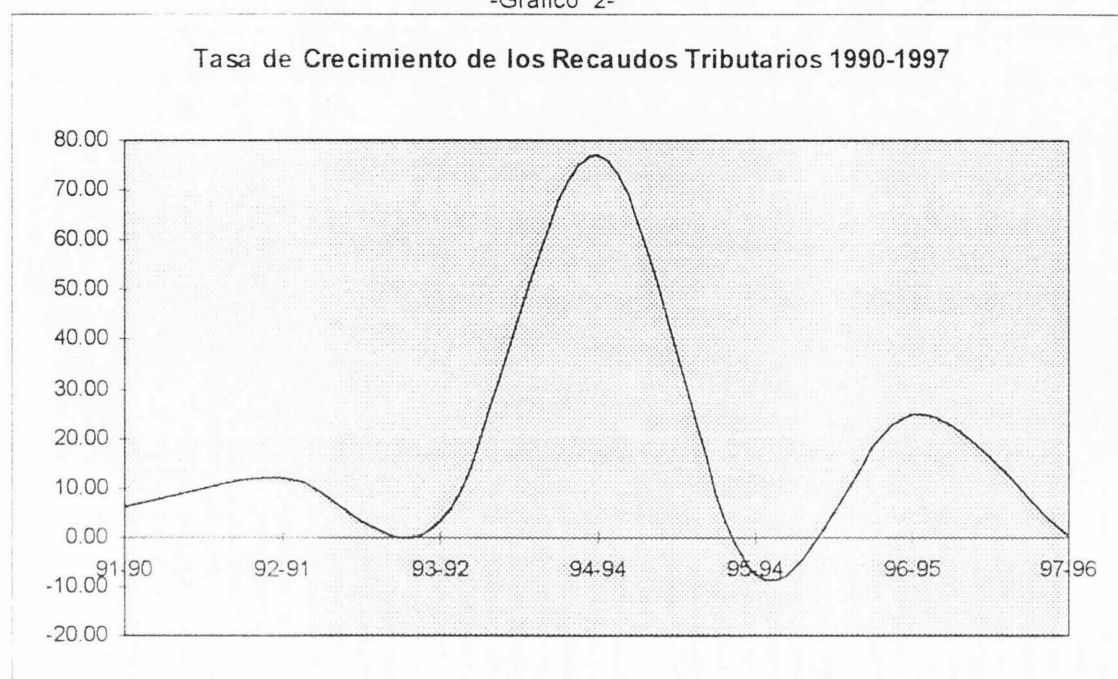
3. Las Finanzas de la Ciudad y la Venta de la ETB

La evolución de los ingresos corrientes de la ciudad y particularmente de los ingresos tributarios ha presentado enormes variaciones en lo que va de la

⁷ El índice de endeudamiento corresponde al servicio de la deuda como proporción de los ingresos corrientes. Aquí somos más restrictivos y usamos los ingresos tributarios.

década (ver gráfico 2). El enorme alivio fiscal que significó la puesta en marcha de las reformas introducidas con el Decreto 1421, permitió a la administración Mockus plantear un ambicioso plan de inversiones que lamentablemente no logró completarse.

-Gráfico 2-



En la actualidad, buena parte de ese esfuerzo tributario de la ciudad ha venido perdiendo dinamismo, con lo que se hace más difícil enfrentar los enormes rezagos que en materia de inversión en infraestructura física y social presenta la ciudad. La propuesta de la actual administración de Enrique Peñalosa plantea algunas estrategias para la generación de recursos, que ya se han comentado. No obstante, la principal fuente considerada para la financiación del plan de inversiones que hoy se propone a la discusión del Consejo Territorial de Planeación, es la enajenación de las acciones del Distrito en la Empresa de Telecomunicaciones de la ciudad, que representaría según el proyecto de plan, el 27,23% de los recursos disponibles para la inversión prevista.

El proyecto de acuerdo señala que el problema de la ETB no es que ésta sea ineficiente, sino que en el escenario actual de la competencia en el mundo de las telecomunicaciones, la empresa no tiene posibilidades de ser competitiva en la medida en que se encuentra atada a las rigideces del derecho público, que le impedirían desenvolverse con la flexibilidad que se requiere en un mundo globalizado. Surgen en este punto algunas inquietudes:

¿No están sujetas acaso al mismo régimen de derecho público las Empresas Públicas de Medellín, que han demostrado ser altamente competitivas?

¿Es realmente recomendable que la ciudad se autoexcluya de un mercado tan dinámico y prometedor como el de las telecomunicaciones?

¿Es saludable que un plan de inversiones que no contempla metas cuantificables y evaluables, y que por tanto parece ser gaseoso en muchos aspectos se financie con la venta de activos públicos rentables?

Estas preguntas merecen ciertamente una amplia discusión que amerita un amplio conocimiento del sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, es bueno anotar que no hay una teoría fiscal seria que avale la venta de los activos públicos como mecanismo de financiación del gasto. Aún si llegáramos a la conclusión de que es conveniente vender la Empresa de Telecomunicaciones, ello no nos podría conducir a aplazar el fortalecimiento sostenible de las finanzas públicas de la ciudad mediante mecanismos como la ampliación de los hechos generadores de impuestos (como es el caso de los impuestos ambientales), la mayor agresividad en la lucha contra la evasión, el control de los gastos de funcionamiento y la morigeración del servicio de la deuda.

Santafé de Bogotá, marzo de 1998

EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

COMENTARIOS AL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. 1998 - 2001 "POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS"

**Adriana Delgado Gutiérrez
María Eugenia Sánchez**

El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá D.C. 1998 - 2001 "Por la Bogotá que Queremos", presentado por la actual administración al Consejo Territorial de Planeación, está estructurado en dos grandes segmentos temáticos. El primero corresponde a la identificación de la estrategia general, los programas, las prioridades y las metas. El segundo, al plan de inversiones y la estrategia financiera.

Las prioridades generales del Plan de Desarrollo son: a) desmarginalización de barrios; b) interacción social; c) ciudad a escala humana; d) movilidad; e) urbanismo y servicios; f) seguridad y convivencia; y g) eficiencia institucional. En relación con estas prioridades se plantea que "la dimensión social es la base del Plan de Desarrollo, determinando como su eje central la concentración de los recursos de inversión pública en la atención de los grupos de población más pobre."¹

A pesar de esta notable consideración de lo social en la estructura programática del Plan de Desarrollo, se echa de menos la explicitación (el componente diagnóstico), así como el análisis de las dimensiones y características de las problemáticas sociales de la ciudad y su relación con las prioridades, estrategias y acciones propuestas. Estos aspectos sumados al formato tradicional que adopta el Plan de Desarrollo en el sentido de abordar lo social a partir de la lógica sectorial, constituye una de sus principales debilidades desde el punto de vista de la inaplazable necesidad de una política social diseñada y gestionada para la equidad y la participación social.

¹ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001 "Por la Bogotá que Queremos". Alcaldía Mayor Santa Fe de Bogotá D.C., febrero de 1998, p. 10

Inclusive bajo la lógica sectorial, el Plan identifica con extrema vaguedad los cursos de acción pública en la forma de programas calificados genéricamente como de ampliación y mejoramiento de la oferta de servicios sociales, en los que también están ausentes las evaluaciones sistemáticas y cuidadosas de los resultados y los impactos de las experiencias previas o en curso.

A manera de ilustración, la desmarginalización de barrios y en relación “con el ámbito social, la estrategia busca básicamente ampliar la infraestructura y con ella la cobertura de atención a la población más vulnerable, especialmente la infantil, en materia de salud, educación y bienestar social” (...), y más adelante “las zonas marginales de la ciudad son las más necesitadas en términos de la oferta pública de servicios sociales, lo que constituye una de las barreras poderosas para la superación de la pobreza (...), para concluir que “las acciones de este programa están orientadas al desarrollo de la infraestructura y la ampliación de las oportunidades de acceso a dichos servicios”.²

Desde luego, la meta que corresponde a este enunciado general de propósitos se plantea en términos del fortalecimiento (?) de “la oferta de servicios de salud, crear (sic) nuevos cupos educativos y mejorar (?) las condiciones de atención a niños entre 0 y 5 años.”³

Además de las acciones puntuales “focalizadas en la población más necesitada”, la política social es el conjunto de intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de desarrollo humano en la sociedad y a promover la participación ciudadana en la toma de decisiones para lograr una distribución equitativa de bienes y servicios. En esta perspectiva las relaciones entre el Estado y la sociedad civil adquieren una relevancia significativa para la política social. La descentralización, por ejemplo, significa democratizar el proceso de toma de decisiones, facilitar el consenso social y posibilitar un mayor control de la sociedad sobre la asignación de los recursos.

En este sentido la política social es el espacio en el cual participan actores sociales y políticos y, por lo tanto, un espacio de generación de acuerdos; integral y transversal al modelo de desarrollo económico; y un espacio para la diversidad y la equidad. Sin embargo, el Plan de Desarrollo sigue un enfoque

² Ibidem, p. 15

³ Ibidem, p. 27

vertical y normativo que desestima las diferencias sociales, sean éstas de etnia, raza, cultura, género o clase⁴, y las condiciones de participación en la distribución de los beneficios del desarrollo que dichas diferencias plantean.

Los altos niveles de pobreza e indigencia; la precariedad del empleo y del ingreso; el incremento de los hogares con jefatura femenina y el alto nivel de participación de las mujeres en el sector informal de la economía; la feminización de la pobreza; las condiciones de salud y de seguridad social de la población anciana; los mayores niveles de desempleo, inadecuada oferta y calidad de la educación superior y problemáticas asociadas al tiempo libre de los jóvenes; así como las consecuencias del ajuste estructural sobre la provisión de bienes y servicios sociales que son en su mayoría asumidos por las mujeres (cuidado de los niños, por ejemplo)

En tanto estas líneas gruesas de problemas, necesidades y expectativas desbordan, conceptual y metodológicamente, los ámbitos restringidos a “la pobreza extrema”, se hace necesario, por una parte, precisar los objetivos del desarrollo y la modernización (el contenido social del desarrollo), especialmente los mecanismos que permitan la construcción colectiva de tales objetivos en la forma de espacios de participación e intervención sociales y comunitarios y, por otra parte, tomar en cuenta la información diagnóstica que sirva como insumo a la agenda gubernamental para priorizar los problemas, definirlos y formular alternativas de intervención socialmente viables, técnica y económicamente factibles.

1. ESTIMACIÓN SITUACIONAL SUCINTA

Del total de la población de Bogotá, a septiembre de 1996, calculada en 5.867.697⁵, hay 1.406.811 personas en situación de pobreza (por línea de pobreza), de los cuales el 53.9% son mujeres y el 46.1% hombres. Y, 272.959 personas en situación de indigencia (por línea de indigencia), de los cuales el 53.% son mujeres y el 46.9% hombres.

⁴ De hecho, la dimensión social del Plan se encuentra restringida a la atención de los grupos de población más pobre, así como a la ampliación de las coberturas y el mejoramiento de los servicios de salud, educación, vivienda y recreación, entre otros.

⁵ Fuente: Departamento Nacional de Planeación, División de Indicadores, con base en la Encuesta de Hogares, DANE, Etapa 93, septiembre de 1996.

Las cifras de pobreza e indigencia están mostrando una situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres que se confirma con la información acerca de la situación en educación, empleo, violencia intrafamiliar y jefatura femenina.

La Población Económicamente Activa (PEA) y ocupada (1996), está constituida por 1.320.978 hombres y 940.199 mujeres, población que tiene estudios superiores del orden de 214.293 y 156.913, respectivamente, lo que indica una menor proporción de mujeres ocupada y, entre quienes están ocupadas, una menor proporción con estudios superiores completos.⁶

El círculo perverso de la pobreza se refleja en la cifra según la cual el 42% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años, y el 11% entre los 5 y los 12 años (en miseria según NBI), no asiste a los planteles educativos. Es obvio que las causas de esta situación constituyen una trama intrincada y compleja que involucra las dificultades de acceso y permanencia en el sistema escolar por causa del trabajo infantil y adolescente dada la precariedad de los ingresos de los hogares, las responsabilidades tempranas con el cuidado y supervivencia del grupo familiar, la violencia intrafamiliar, y los factores asociados al propio sistema educativo del país y de la ciudad, tales como cobertura y calidad.

El sector informal de la economía en el Distrito Capital absorbe del total de jóvenes entre 12 y 17 años, un 66.7% de hombres y un 33.3 % de mujeres, siendo la tasa de actividad de un 15.9% para los hombres y de 9.2% para las mujeres.⁷

La jefatura femenina de hogar, fenómeno de visibilidad reciente en el país y de tendencia creciente (aproximadamente el 29% en promedio), tiene en el Distrito Capital un rasgo interesante que comparte con Cali, Medellín y Barranquilla, la proporción de menores a cargo de una mujer: de 0 a 4 un 19.7%; de 5 a 11 un 13.9% y de 12 a 17 años, un 66.4%. La inestabilidad en el empleo, la precariedad del ingreso, las extensas jornadas y la carencia de seguridad social de la jefa del hogar, hacen que la población juvenil se encuentre en situación de extrema vulnerabilidad.

⁶ Op.cit., DNP., p. 1 (datos para Santa Fe de Bogotá).

⁷ Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Etapa 92, junio de 1996.

Otro ámbito social crítico tiene que ver con la violencia intrafamiliar y social.⁸ Durante 1996, se evaluaron en la ciudad 11.743 víctimas del maltrato conyugal, de las cuáles el 92% eran mujeres. No obstante el aumento en el número de Comisarías de Familia (entre 1995 y 1996 se crearon 13 en distintas localidades de la ciudad), en 1996 se observó un incremento del 1% en las denuncias con respecto al año anterior.⁹

A su vez, los casos de maltrato al menor en Bogotá, representa el 30% del total de víctimas de lesiones por maltrato evaluadas en todo el país. Y, del total de casos, el 57% corresponde a niñas, con especial concentración en el grupo de 5 a 14 años (datos de 1996).

Si se tiene en cuenta, como lo indica el promedio nacional, que solo el 10% de las víctimas del maltrato denuncia el hecho ante las autoridades, tenemos un problema adicional de subregistro que invisibiliza sus reales dimensiones, lo cual está asociado a múltiples y complejos factores entre los que habría que considerar el desconocimiento de los derechos y los mecanismos de protección, la ineficiencia e ineficacia institucional (lo que no se resuelve en términos de cantidad) y, tal como lo reconoce el Plan de Desarrollo, la permisividad de la sociedad frente al tema, entre otros.

2. Consideraciones finales

En materia de política social, el Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, presenta deficiencias políticas y técnicas que tendrán consecuencias en el uso y el aprovechamiento óptimo de los recursos dirigidos a la inversión social.

Desde la perspectiva propuesta en estos comentarios, la ciudad requiere una política social apoyada en una concepción de desarrollo con equidad, sostenible y participativo, que fomente la construcción de una ciudadanía activa.

Por esto, reducir la “dimensión social” a los programas focalizados en la población más pobre, significa - en el mejor de los casos -, soluciones

⁸ El tema es considerado en el Plan de Desarrollo bajo la Prioridad: Seguridad y Convivencia, literales b y c. En concreto se propone el fortalecimiento de la acción coordinada de las autoridades de policía y la ciudadanía, por una parte, y la promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana.

⁹ Datos del Instituto Nacional de Medicina Legal, Regional Bogotá, 1996.

parciales a problemas complejos, y la reproducción de los factores de exclusión y marginalidad no solo de los más pobres sino de amplios segmentos de la población.

El desarrollo económico y social al margen del reconocimiento de las diferencias de género y de clase, es técnica y políticamente impracticable. Tal como lo ilustran estudios gubernamentales y académicos, las mujeres y otros sectores de la sociedad encaran con mayor dureza el desempleo, la precariedad del ingreso, menores oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo, violencia intrafamiliar y social, entre otros factores, lo que en conjunto, limita las condiciones de posibilidad de proyectos individuales y colectivos participativos.

Si bien es cierto que el gobierno de la capital del país tiene la responsabilidad de formular y ejercer el liderazgo político de la política social, también lo es que la sociedad debe contar con mecanismos expeditos para intervenir y participar en este proceso, así como en la fiscalización y vigilancia sobre la distribución de los recursos.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PLAN DE DESARROLLO "POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS". 1998 -2001

**Ismael A. Molina Giraldo
Marzo 1998**

1. Consideraciones Generales.

El documento entregado por la Administración Distrital al Consejo Territorial de Planeación presenta algunas particularidades que valen la pena dejar establecidas antes de entrar al análisis de sus alcances sectoriales.

El primer elemento es su pertinencia legal, en tanto que la Ley 152 de 1994 determina que todo plan de desarrollo deba contener una parte general y el plan de inversiones. La parte general del Plan debe contener un diagnóstico de las condiciones del ente territorial. Como se deduce de la sentencia c-538 del 23 de noviembre de 1995, en la cual la Corte Constitucional afirma que "el sujeto que planifica (Alcalde) debe previamente diagnosticar la realidad, el objeto, para poder conocerla y definir sus acciones prioritarias; la elaboración de ese diagnóstico debe propender la búsqueda de la realidad objetiva con miras a la elaboración del Plan".

El documento presentado por el Alcalde Peñaloza ni contiene tal diagnóstico ni se remite a documento alguno que lo contenga y que permita identificar dos elementos importantes en los procesos de planeación: por un lado el estado de los diferentes componentes de la realidad socioeconómica del Distrito y por otro, cuantificar los objetivos que busca con las acciones que espera emprender en cumplimiento del mandato ciudadano que recibió.

El segundo elemento que debe señalarse está relacionado con la falta de objetivos cuantificados en el Plan. Uno de los propósitos explícitos de la ley 152 es obligar al mandatario local a pasar del discurso electoral y programático, a la cuantificación de los compromisos adquiridos, dados los recursos humanos, técnicos y financieros con que puede contar al convertirse en primera autoridad del municipio, en este caso, del Distrito. El documento entregado no cuantifica las metas electorales propuestas y, pareciera que el Alcalde no se ha dado cuenta que ya ganó, y por tanto debe definir cuantitativamente sus objetivos, pues de otra manera no se podrá realizar las evaluaciones políticas y administrativas que se desprenden de las leyes de planeación y de control, que la Contraloría Distrital deba realizar en el futuro próximo.

Un tercer elemento es el desprecio implícito a toda forma de participación ciudadana que se expresa en el Plan. Frente a ello se debe recordar que la participación no es una dádiva graciosa de la autoridad de turno, sino un derecho constitucional y legal, definido como tal en los textos legales y que no pueden ser desconocidos por la prepotencia tecnocrática de funcionario alguno. Los espacios de concertación, discusión y acuerdo entre las autoridades distritales y las comunidades deben respetarse y promoverse en desarrollo de los preceptos constitucionales y en favor de la construcción democrática de la nación y la región.

Un último elemento general es la poca o nula importancia dada a los problemas ambientales de la ciudad. Los problemas de la calidad ambiental y la preservación de recursos no es un problema exclusivo de tipo sectorial y, por el contrario, esta en la base misma del modelo de desarrollo que se le plantea a la ciudad y de su posibilidad de seguirlo siendo en el futuro. Es evidente que esa no fue la prioridad establecida en el programa de gobierno del Alcalde Peñaloza, pero también es evidente que aquello que tiene que ver con el soporte mismo de la vida no puede ser desechado por administrador público alguno, menos cuando el colapso ambiental es una amenaza real para nuestra ciudad.

2. Los servicios públicos en el Plan de Desarrollo.

Al revisar las cifras entregadas por las empresas de servicios públicos se presenta una situación que puede inducirnos a pensar que los problemas en ese campo han sido superados. La cobertura de energía eléctrica llega al 98.4%, el acueducto lo hace en el 96% y el alcantarillado en un 95.6%, que reafirmaría la percepción inicial.

Tal apreciación empieza a ser menos optimista cuando se revisan las cifras entre suscriptores y hogares existentes en la ciudad. Con base en una población de 6.5 millones y un tamaño de hogar de 4 personas (el Dane lo calcula en 3.88 persona por hogar), podemos observar lo siguiente para el año 1997:

Servicio	Suscriptores Residenciales	Total de Hogares	Total de Viviendas	Déficit
Energía	1.388.881	1.625.000	1.446.751	57.870
Acueducto	1.123.335	1.625.000	1.446.751	323.416
Alcantarillado	1.011.000	1.625.000	1.446.751	435.751

Fuente: Estadísticas de las empresas y proyecciones Dane.

Lo anterior pone de presente que: el déficit en energía llega al 4% de las viviendas y al 17% de los hogares de la ciudad; la situación de acueductos es bastante más precaria, pues el 28.8% de viviendas no tienen agua o sus conexiones son informales y el 43.1% no poseen alcantarillado o es informal.

Los datos anteriores, al convertirlos en población con carencias en servicios públicos formales es impresionante: 1.293.000 personas tienen precariedad en el servicio de agua potable; 1.743.000 bogotanos tienen carencias en alcantarillado y 231.500 no tienen conexiones de energía. Al constatar tal condición, se toma conciencia del enorme esfuerzo que está por hacerse para que éstos bogotanos también tengan derecho al disfrute de su ciudad capital.

La situación de precariedad se vuelve más acusantes cuando se introducen tres elementos más de análisis. Por un lado la calidad del servicio, dado que las propias empresas reconocen que no han sido capaces de generar mediciones sobre la calidad, haciéndose particularmente grave la situación en los barrios populares. Por el otro lado se debe introducir la necesidad de ampliación de los servicios a los nuevos contingentes urbanos que siguen llegando a la ciudad o que son el producto del crecimiento natural de nuestra población. Por último está el tema de la reposición de redes, pues es también reconocido que éstas cumplieron su vida útil y que las presiones de la renovación urbana espontánea que ha tenido la ciudad están convirtiendo la renovación de redes en una prioridad inaplazable y de corto plazo.

Ello pone en evidencia que toda política de servicios públicos debe responder por estas cuatro prioridades: ampliación de coberturas, calidad del servicio, ampliación de su oferta y por el mantenimiento del mismo.

En el documento "Por la Bogotá que queremos", el tema se afronta de manera muy dispar. La ampliación de cobertura es un objetivo establecido en la estrategia de "desmarginalización de Barrios", al afirmarse que ésta busca "mejorar la calidad de vida de la población de barrios que presentan severas deficiencias de infraestructura vial, de servicios públicos y sociales" (pag. 11). Ello se reafirma cuando en párrafo siguiente señala "la estrategia de desmarginalización apunta a suplir, en este orden, acueducto, alcantarillado, pavimentos locales y parques".

Al definir los programas que se propone adelantar, el panorama de servicios públicos a proveer en barrios subnormales se amplía a energía, comunicaciones, gas, aseo y alumbrado público. (pag. 17)

En el acápite financiero del plan se determina que se destinarán 509.748 millones de pesos a la provisión de servicios públicos en la estrategia de desmarginalización de barrios. Si suponemos que éstos recursos van a la

vivienda identificada con las carencias en dichos servicios, podemos señalar que tales recursos son suficientes solo para la ampliación de redes domiciliarias pero insuficientes si con ellos deben acometerse obras técnicas de conducción de redes matrices y de abastecimiento. En todos los casos se debe señalar que de cumplirse el objetivo implícito en la estrategia el resultado puede ser altamente positivo para las comunidades populares de la ciudad.

Para su evaluación final es necesario contar con una definición precisa de las metas a alcanzar y su distribución espacial en las zonas carenciadas en la ciudad, que el documento actual no presenta.

La ampliación de la oferta y el mantenimiento de los servicios públicos son propósitos que hacen parte de la "estrategia para el Urbanismo y Servicios", que reconoce explícitamente la necesidad de construir infraestructura de servicios como parte de los nuevos desarrollos urbanos que la ciudad se propone, al afirmar que "los proyectos de expansión de los servicios públicos hacen parte integral del proceso ordenado de crecimiento de la ciudad." (Pag. 25). A renglón seguido señala que se tiene prevista la expansión y realización de obras en cada servicio, pero en ninguna parte las identifica y cuantifica, al punto que en el acápite sobre metas ni siquiera las toma en cuenta. Vale la pena indicar que en todos los casos la percepción que deja el documento es que siempre se está refiriendo a ampliación de redes pero no a proyectos nuevos de suministro. Ello es particularmente preocupante por cuanto proyectos estratégicos para la ciudad, como Regadera II, Chingaza II y Sumapaz Medio, deben ser contratados en el presente período si no se quiere tener problemas de abastecimiento en un futuro cercano.

La situación de mantenimiento y renovación de redes es todavía menos claro en el documento. En los diferentes diagnósticos técnicos realizados por las empresas, se ha insistido en la necesidad de asumir con prontitud este asunto, por cuanto parte sustancial de sus redes han cumplido la vida útil, previéndose problemas graves y costosos en la calidad del servicio en un futuro cercano, con los efectos sobre continuidad y pérdidas no técnicas en los servicios. Ello va más allá que el reconocimiento que se establece en el programa de Renovación Urbana al señalar que el propósito de éste es garantizar "que el crecimiento de la oferta habitacional se dé en forma paralela con la oferta de servicios públicos" (pag. 24). Se hace indispensable que la administración Distrital y las empresas de servicios, independiente de su condición jurídica, emprendan tal acción, si se quiere que la calidad en la prestación de los servicios en la ciudad construida no se convierta en elemento que atente contra la productividad y el desarrollo económico de la ciudad.

Es indiscutible que el volumen de recursos sectoriales de servicios públicos destinados en la prioridad de Urbanismo y Servicios, que llegan a 1.824.377 millones de pesos, es una cifra importante en cualquier plan financiero, pero en tanto no se tiene ninguna desagregación, ni metas, ni se identifican proyectos específicos, no se puede sostener que sea suficientes o no para las necesidades de la ciudad.

El objetivo de calidad del servicio está perfectamente refundido en las diferentes estrategias del plan. Aparece en la de Urbanismo y Servicios cuando se sostiene que "se fortalecerá la Unidad Especial de Servicios Públicos con el fin de garantizar la calidad y cobertura de los servicios a cargo de empresas mixtas o privadas". (pag. 25). Igualmente se referencia en el programa de modernización y fortalecimiento de la gestión pública, al plantear que se prevé diseñar mecanismos para introducir la cultura de servicio al cliente. (pag 29). Vuelve a plantearse en las políticas sectoriales, cuando se sostiene que la política se orientará a "ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos." (pag. 33)

Pese a estas referencias, el objetivo de mejorar la calidad en los servicios públicos carece de metas específicas, de implantación de instrumentos y de mecanismos de evaluación y control, que hacen inoperante y excesivamente general tal propósito. Ello se aprecia con mayor claridad en tanto se apropia en los recursos sectoriales de servicios públicos 198.002 millones de pesos para la estrategia de eficiencia institucional, no hay ningún proyecto claramente definido ni meta alguna que se deba cumplir con tan abundantes recursos.

Sobre el desarrollo institucional en los servicios públicos es necesario retomar las exigencias de la ley 142 de 1994 y sus decretos reglamentarios en varios aspectos: en primer lugar, las formas de determinación de tarifas que pese a la exigencia de las diferentes comisiones reguladoras para que éstas reflejen correctamente los costos de producción del servicio, los mecanismos e instrumentos usados por las entidades distritales aún distan de tal situación.

En segundo lugar, la ley y sus decretos reglamentarios han insistido en la creación de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, no solo como instrumento de participación ciudadana, sino también como mecanismo veedor sobre calidad y precio de los mismos. Se debe recalcar que tales comités no son opcionales sino obligatorios para toda empresa prestadora de servicios y su creación debiera ser una prioridad de la administración Distrital, para coadyuvar al fortalecimiento de la sociedad civil y al desarrollo institucional en el sector de los servicios públicos.

Las conclusiones que se pueden sacar de la propuesta de Plan de Desarrollo presentada por la administración Peñaloza en referencia con los servicios públicos es, al igual que la totalidad del documento, excesivamente general, no define prioridades, sin metas claras y sin proyectos que permitan cumplir con la condición de hacer de la planeación un proceso útil tanto para la buena marcha de la Alcaldía, como para el apoyo en la formación de una sociedad democrática y participativa, como lo expresa la Constitución Nacional.

La presentación del documento es un retroceso respecto al aprobado en la administración anterior, pues no implementa la planeación por programas y no permite definir mecanismos de seguimiento y control, como lo prevén las leyes sobre control fiscal.

Por último, pese al énfasis evidente en el gasto social, en tanto que ello no se traduzca en metas y se territorialice la inversión, tan importantes propósitos no pasarán de ser actos demagógicos sin asidero real en decisiones presupuestales y políticas.

3. Sobre la venta de la ETB.

La venta de un activo tan importante para la ciudad no está exento de una alta carga ideológica, a más de generar un nuevo marco de negociación entre el capital y el trabajo, dada una nueva relación jurídica que puede establecerse.

En esas condiciones es necesario separar dos aspectos diferenciados del proceso: por un lado su utilidad para la ciudad y por otro lado los mecanismos que pueden implantarse en el proceso de venta.

El primer punto que debe especificarse es la necesidad del cambio jurídico de la empresa, presionado por la ley 142, en el sentido de obligar su conversión a una sociedad por acciones y su paso a un régimen de contratación diferente al contenido en la ley 80 de 1993. Tal transformación puso sobre el tapete la opción de privatizar la entidad, como un mecanismo para el cumplimiento de la norma legal, que prioriza dicha forma de propiedad y de gestión sobre otras opciones estatales o corporativas que puede asumir las empresas por acciones.

En concordancia con esta situación legal, está el de la competencia y el manejo dado por los trabajadores a la condición monopólica de la empresa, que se ha traducido en una equivocada percepción que solo la privatización permitirá un mejor manejo empresarial y menos politiquero de las telecomunicaciones en la ciudad.

El segundo punto de vista a tomarse en cuenta es la eficiencia en el uso alternativo de los recursos invertidos por la ciudad en la empresa. Desde una visión de política social progresiva, es absolutamente lógico asumir que tales recursos tengan una mayor rentabilidad social si se destinan a gasto focalizado en los sectores más pobres que mantenerse invertidos en una empresa de telecomunicaciones. Ello tendría una mayor fuerza si se conociera con precisión los programas, proyectos y metas a alcanzar con el uso de tales recursos.

El otro argumento en favor del beneficio social de la privatización de la empresa ha sido la necesidad de su modernización, para colocarla en condiciones competitivas con otros operadores que pueden entrar al mercado capitalino y los altos costos de las nuevas inversiones, que dadas las condiciones económico - financieras de la ciudad no se podrían realizar, dando por resultado menores niveles de servicio de la empresa y pérdida implícita de sus ventajas comparativas y competitivas actuales, lo que haría necesario su venta antes que se desvalorice.

Los diversos argumentos que se presentan tienen en común una muy particular forma de pensar en la eficiencia empresarial, pues consideran que ello solo se logra con base en una propiedad privada de la entidad. Ese argumento es tan poco consistente como su contrario, en cuanto se plantee que tal eficiencia solo se logra con la propiedad estatal de la misma. Aún cuando el régimen jurídico de la propiedad empresarial tenga incidencia en los niveles de eficiencia y en logro de la excelencia del servicio, son otras condiciones las que han de permitir tal condición empresarial, pues lo que se muestra en diferentes escenarios, es que empresas privadas o públicas son manejadas con altos o bajos niveles de eficiencia y que el régimen jurídico de una u otra no garantiza absolutamente nada.

Sin estar casados con una u otra opción, el punto más importante que debe ser discutido es el de generar las condiciones para lograr la excelencia empresarial de la ETB, pues no se entiende que una entidad que en el pasado reciente fue considerada como paradigma de las empresas de propiedad pública en Colombia y América Latina, al punto que era puesta como referente en el manejo técnico por transnacionales como la Siemens, por un afán privatizador sea estigmatizada como en foco de corrupción e ineficiencia y poco menos que declarada en vía de quiebra, sin que medie análisis alguno que defina las posibilidades reales de la empresa y sus escenarios futuros ante una inevitable irrupción de competidores en su nicho de mercado.

Un análisis como el sugerido, debe ser instrumento aceptado para cualquier proceso de negociación por los diferentes actores interesados en un cambio en el interior de la ETB, bien para mantener su actual estatus jurídico introduciendo los

cambios que la pongan en mejores condiciones de competencia, o bien para determinar los parámetros de una eventual venta.

Llegados a este punto, la posibilidad de venta debe partir de una condición básica: saber el valor real de la empresa. Cualquier cifra que se coloque en la actualidad es arbitraria y no corresponde a evaluación alguna. La primera tarea que se debiera estar definiendo por los privatizadores es la contratación de un estudio que determine tal precio, con base en por lo menos cuatro parámetros:

- El valor de los activos físicos de la empresa.
- El valor tecnológico de la empresa (el saber hacer que posee la entidad y sus empleados).
- El valor presente de su condición dominante de mercado que actualmente posee.
- El valor de las redes, que aún cuando no han sido suministradas en su totalidad por la empresa, pues las redes domiciliarias son aportes de los constructores, en la actualidad son propiedad de la empresa y deben ser valoradas como activos de la misma.

Es probable que algunos de estos puntos hayan sido considerados y valorados por las autoridades distritales, pero en todos los casos para una negociación económica más beneficiosa y más transparente bien valdría la pena que ello se hiciera público y que las decisiones sobre la ETB deje de ser una cruzada entre fundamentalista privatizadores o estatistas.

Santa Fe de Bogotá, 27 de marzo de 1998

La estrategia financiera del Plan de Desarrollo “ Por la Bogotá que queremos ”

A. Situación financiera de la ciudad

Como resultado de las reformas introducidas en el decreto ley 1421 de 1993 y del manejo financiero dado al fisco Distrital en los últimos años, la ciudad avanzó en el fortalecimiento de sus finanzas. Aún cuando estas reformas han tenido un efecto mayor en la Administración Central que en las Empresas de Servicios Públicos, la ciudad logró incrementar los recursos para inversión gracias a la recuperación de sus principales fuentes de ingresos.

Mientras en 1993 la *capacidad de inversión* de la Administración Central tuvo un saldo negativo (\$4.871 millones), en 1996 el balance fue positivo (\$ 425.008 millones) ; en el caso de las empresas la situación fue contraria : la disponibilidad de inversión se redujo en un 35% (de \$349.664 millones en 1993, se pasó a \$225.413 millones en 1996), como consecuencia del alto nivel de endeudamiento y del bajo crecimiento de los ingresos corrientes.

Por otro lado, entre 1993 y 1996 el *ahorro interno*¹ mejoró significativamente en la Administración Central y empeoró en las Empresas Industriales y Comerciales : en la Administración pasó de un saldo negativo (de \$129.392 millones) a un saldo positivo (de \$198.402 millones) y en las empresas la situación se hizo más crítica al acentuarse el saldo negativo (de \$1.780 se pasó a \$ 84.225).

El desarrollo de programas para racionalizar la estructura tributaria y del gasto publico, le han permitido al distrito fortalecer sus ingresos, y lograr una mayor austeridad en los gastos. Como resultado, se logró un mayor esfuerzo tributario de los bogotanos, pero al mismo tiempo, la capacidad de ejecución de la inversión en la ciudad no mejoro substancialmente.

Es evidente que si bien Bogotá ha mejorado su disponibilidad de recursos, estos son insuficientes para atender las grandes inversiones que requiere en el mediano plazo. “A pesar de la considerable recuperación de las finanzas distritales y del fuerte incremento en los gastos de inversión que ha traído consigo estas reformas,

¹ Ahorro interno = Ingresos corrientes - gastos en funcionamiento - servicio de deuda

en algunas áreas los problemas están lejos de resolverse”². Más aún, la ciudad enfrenta en el mediano plazo el reto de reducir la “**Brecha fiscal**”³ por la cual atraviesa. Proyectos relacionados con la infraestructura vial y transporte, provisión y abastecimiento de servicios públicos, especialmente acueducto, y la seguridad, son entre otros, retos que demandan la atención prioritaria de la Administración Distrital.

B. Estrategia de financiación del plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”

La Administración Distrital ha presentado el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998 - 2001 “**Por la Bogotá que queremos**”.

El valor del plan asciende a \$13.6 billones⁴ que en términos reales representa un incremento de 58% respecto al valor del plan anterior⁵. Esta magnitud representa el 54% del PIB⁶ de la ciudad. Los mayores montos de recursos se concentran en la Administración Central (\$10.1 billones) y las Empresa Industriales y Comerciales (\$2.5 billones); los establecimientos públicos ejecutarán \$0.9 billones.

Para el financiamiento del plan la Administración ha diseñado una estrategia financiera basada en cuatro aspectos; **venta de las acciones que tiene el distrito en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB, generación de nuevos ingresos propios, ahorro en algunos gastos y mayor utilización de fuentes externas**. La primera fuente es la más importante en tanto que de ella depende substancialmente la financiación de las prioridades del plan.

1. La estrategia de **Generación de nuevos ingresos** comprende : Profundizar los esfuerzos en fiscalización y eliminar las distorsiones e inequidades que se presenta en el cobro y recaudo de algunos impuestos. Para el cumplimiento de estas estrategias se adelantarán cuatro programas :

² Secretaría de hacienda de santa Fe de Bogotá MEMORIAS 95 97. Pág. 17. Noviembre de 1997

³ Término acuñado por los economistas del sector público para explicar la situación por la que está atravesando el Distrito Capital, diferente a la situación de déficit fiscal. *Este concepto pretende mostrar que aún en situaciones de equilibrio o de superávit fiscal, puede surgir en el mediano plazo un desequilibrio creciente entre las demandas de servicios por la población y los recursos disponibles.*

⁴ En pesos de 1998.

⁵ El valor del plan de desarrollo Formar Ciudad fue 5.1 billones de pesos de 1995, que traídos a pesos de 1998 equivalen a 8.6 billones

⁶ El calculo más reciente del PIB Bogotá lo realizó el DAPD para el año 1996. Cuentas económicas Distritales 1990 - 1996.

- **Plan antievasión**⁷ se estima recaudar \$50 mil millones anuales
 - **Racionalización tributaria**⁸, se estima recaudar \$8 mil millones anuales.
 - **Cobro por valorización**⁹, se pretende recaudar \$325 mil millones anuales (US \$250 millones).
 - **Otros esfuerzos**¹⁰, no se tienen cálculos de cuanto se va a recaudar.
2. La estrategia de **ahorro en los gastos** comprende básicamente el traslado del pago del impuesto de alumbrado público a los usuarios, por este concepto se estima que se obtendrían \$36 mil millones anuales. Adicionalmente, se propone la subcontratación con el sector privado de actividades que permitan reducir costos y mejorar en la calidad en la prestación del servicio.
3. La estrategia de **utilización de recursos externos**, comprende básicamente la contratación de créditos por (1) un billón de pesos para la Administración Central y (1.1) un billón de pesos para las Empresas Industriales y Comerciales.
4. Por la **venta de las acciones que posee el Distrito en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá**, (ETB), se espera obtener cerca de \$2.7 billones. Los recursos se destinarán al incremento de las inversiones en el sector social y de infraestructura.

⁷ Pretende reducir la brecha existente entre el recaudo potencial y el recaudo real, se estima que en la actualidad la evasión tributaria en los impuestos distritales está cercana al 30%

⁸ En primer lugar pretende eliminar preferencias mediante la abolición de exenciones o no sujeciones de algunas empresas del estado a ciertos impuestos y en segundo lugar busca fortalecer los tributos distritales mediante la revisión de la estructura de tarifas del ICA.

⁹ Se recurrirá a este mecanismo por ser uno de los más equitativos por cuanto se cobra a quienes se benefician directamente de alguna obra.

¹⁰ Consiste en aclarar participaciones en tributos departamentales y definiciones jurídicas.

C. Comentarios a la estrategia financiera del Plan

La evaluación de la estrategia financiera del plan comprende dos aspectos. En primer lugar la viabilidad de la estrategia financiera propuesta para garantizar el cumplimiento del Plan de desarrollo; en segundo lugar las implicaciones de la estrategia sobre la estructura de las finanzas de la ciudad.

Evaluación de la estrategia financiera del Plan

1. Administración Central

Para el análisis de la Administración Central del Distrito se tuvo en cuenta la inversión y sus fuentes de financiación propuestas en el plan de desarrollo¹¹, adicionalmente se contó con información adicional suministrada por la secretaría de hacienda: Plan financiero plurianual 1998-2001, Plan operativo anual de inversiones 1998 -2001.

La Administración Central invertirá en la ciudad durante los próximos cuatro años \$10.1 billones, cifra que equivale al 52% del PIB de la ciudad. Para financiar la inversión el plan establece las siguientes fuentes, cuadro N°1

Cuadro N°1
Administración Central
Financiación

Concepto	TOTAL	Millones de pesos de 1998
		Part
Total Inversión	10,148,862	
Financiación	10,148,862	100%
Recursos venta acciones ETB	2,763,974	27%
Transferencias de la Nación	2,348,492	23%
Ahorro Adm Central	2,210,052	22%
Endeudamiento Neto	1,090,903	11%
Ahorro Adm Central para nómina inversión social	683,296	7%
Recursos Capitalización EEB	681,751	7%
Plan antievasión y Racionalización tributaria	262,394	3%
Ahorro por alumbrado público	108,000	1%

FUENTE: Plan de Desarrollo Económico y Social para Santa Fe de Bogotá 1998 - 2001

Comentarios a la estrategia de financiación propuesta :

¹¹ Plan de desarrollo "Por la Bogotá que queremos" cuadros 1 - 9

- **La estrategia financiera presenta un elevado nivel de incertidumbre en la consecución del 42% de los recursos.** El 31% no están garantizados pues dependen de la aprobación del concejo Distrital (como Venta de acciones de la ETB, el plan antievasión y racionalización tributaria y el ahorro por alumbrado público), adicionalmente el 11% correspondiente a recursos de crédito está sujeto al cupo de endeudamiento que aprueba el consejo y a las condiciones financieras del mercado. En estas circunstancias, el margen de maniobra que tiene la Administración Central para garantizar el desarrollo del plan es restringido, por tanto de no asegurarse la obtención de estos recursos la inversión neta de la Administración Central se verá reducida a \$5.6 billones.
- **Se cambia la tendencia de financiar la inversión con un alto porcentaje de recursos propios y la deuda vuelve a ser fuente importante para financiar la inversión.** El endeudamiento financia el 11% de la inversión de la Administración Central. A comienzos de los años noventa la contratación de créditos fue una de las fuentes más importantes para financiar el gasto de la Administración Central, cerca del 43%. A partir de 1993 se modificó esta estrategia y se pasó a financiar el gasto con recursos propios, es así como para este periodo cerca del 48% de la inversión fue financiada con ahorro corriente y los recursos de crédito pasan a representar menos del 10%. Si bien la deuda es una alternativa que tiene la administración para financiar el Plan, frente al monto propuesto se debería evaluar su impacto futuro sobre la estructura financiera de la ciudad y garantizar la existencia de recursos para cumplir los compromisos que esta implica.
- **El ahorro¹² de la Administración Central es insuficiente.** el ahorro de la Administración Central financia el 22% de la inversión del Plan. Lo programado como ahorro de la Administración Central para los próximos cuatro años es menor si se compara con la meta propuesta en el Plan formar ciudad, (\$2.5¹³ billones de 1995 frente a los \$2.2 billones de 1998 que contempla el plan de la Bogotá que queremos).
- **La ciudad debe seguir fortaleciendo los ingresos corrientes¹⁴.** La estrategia para generar ingresos propios permanentes es modesta. La existencia permanente de recursos propios es lo que le garantiza a una ciudad como Bogotá capacidad para realizar inversiones como las propuestas en el Plan sin debilitar su estructura financiera. Como resultado del Plan antievasión, el proyecto tiene previsto captar unos 150 mil millones de pesos. Considerando que la evasión en el Distrito sería del orden de los 270 mil millones de pesos anuales, el plan no es ambicioso en este aspecto puesto que procuraría recuperar para las finanzas de la ciudad, sólo el 55% de toda la evasión estimada en un año. Adicionalmente, la administración distrital debería promover la propuesta de convertir el impuesto de ganancia ocasional por la

¹² Diferencia entre ingresos (Ing Corrientes + transferencias) y gastos (Gtos Funcionamiento + Serv deuda)

¹³ Traídos a pesos de 1998 equivalen a \$4.1 billones

¹⁴ Son lo recursos que percibe el Distrito por concepto de impuestos, contribuciones, tasas y multas.

venta de bienes inmuebles en un impuesto territorial. Del mismo modo, gestionar una Ley en el Congreso para modificar la destinación entre Bogotá y Cundinamarca del impuesto de anotación y registro, (que recauda la beneficencia de Cundinamarca), así mismo es necesario que la administración considere la participación en la plusvalía (ley 388/97) y su efecto en los ingresos a partir de 1999. Finalmente, es recomendable plantearse estrategias más agresivas en torno a los comportamientos rentistas de los terratenientes urbanos y buscar un mayor dinamismo de los recaudos del impuesto predial. El plan debería establecer metas más ambiciosas para asegurar nuevos recursos: ampliar el recaudo potencial en predial, ICA y Vehículos y sobretodo comprometerse con una mayor reducción de la evasión.

2. Establecimientos públicos

Para el análisis de los Establecimientos Públicos se tuvo en cuenta la inversión y sus fuentes de financiación propuestas en el plan de desarrollo¹⁵.

La inversión de los Establecimientos Públicos propuesta por el Plan para los próximos cuatro años es la menor \$0.9 billones, aún cuando por su grado de dependencia de la Administración Central es la más asegurada. Para financiar la inversión el plan establece las siguientes fuentes, cuadro N°2.

Cuadro N° 2

Plan de Desarrollo 1998 - 2001
"Por la Bogotá que Queremos"
Establecimientos Públicos
Financiación

Concepto	Millones de pesos de 1998	
	TOTAL	Part
Total Inversión	928,744	
Financiación	928,744	100%
Ahorro establecimientos públicos	865,001	93%
Transferencias Nación	71,116	7%
Endeudamiento Neto	(7,373)	

FUENTE: Plan de Desarrollo Económico y Social para Santa Fe de Bogotá 1998 - 2001

- **El ahorro en los Establecimientos Públicos es la principal fuente de financiamiento de la inversión 93%.** El origen de los ingresos de estos establecimientos se soporta principalmente en las transferencias de la Administración Central. Es decir de la gestión financiera de la Administración

¹⁵ Plan de desarrollo "Por la Bogotá que queremos" cuadros 1 - 9

Central depende su capacidad de ahorro. Sin embargo, la administración no hace explícito las fuentes de recursos propios de este sector, por tanto se desconoce en que se basa el monto del ahorro previsto.

- La valorización es la principal fuente de ingresos. Sin embargo, **La valorización es una fuente incierta de recursos**, pues su monto y distribución es aprobado por el Concejo Distrital.
- De acuerdo a la inversión prevista para los establecimientos públicos estos ejecutarán además de los 0.9 billones señalados en el cuadro N°2 otros ingresos que les transferirá la administración central. En efecto al comparar con el cuadro N°9 de programación plurianual de sector y entidad se observa por ejemplo que el IDU realizaría inversiones del orden de los 2.7 billones que es mayor al del total de los establecimientos públicos. Si bien es posible suponer que parte de los ingresos que obtendría la Administración Central por la venta de la ETB se trasladarían al IDU para realizar los programas en transporte y obras viales se debería establecer el monto real de la inversión.

3. Empresas Industriales y Comerciales

Para el análisis de los Empresas Industriales y Comerciales se tuvo en cuenta la inversión y sus fuentes de financiación propuestas en el plan de desarrollo¹⁶.

La inversión de las Empresas Industriales y Comerciales propuesta por el Plan para los próximos cuatro años es la segunda en importancia, 2,5 billones, en virtud de la exclusión de la ETB y la EEB. La mayor parte de la inversión en este sector corresponde a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado (EAAB). Para financiar la inversión el plan establece las siguientes fuentes, cuadro N°3.

Cuadro N°3

Plan de Desarrollo 1998 - 2001
"Por la Bogotá que Queremos"
Empresas Industriales y Comerciales
Financiación

Concepto	Millones de pesos de 1998	
	TOTAL	Part
Total Inversión	2,571,012	
Financiación	2,571,012	100%
Ahorro establecimientos públicos	1,461,649	57%
Endeudamiento Neto	1,109,363	43%

FUENTE: Plan de Desarrollo Económico y Social para Santa Fe de Bogotá 1998 - 2001

¹⁶ Plan de desarrollo "Por la Bogotá que queremos" cuadros 1 - 9

- ***El ahorro financia más de la mitad de la inversión del sector.*** De los esfuerzos en ahorro que haga la EAAB depende gran parte de la inversión pública en servicios públicos en la ciudad. Los ingresos corrientes de la empresa dependen del pago por la venta del servicio. Las tarifas son estipuladas por ley y reguladas por la Superintendencia de servicios públicos lo que restringe el margen de maniobra para incrementar los ingresos por este concepto.
- Como alternativa de financiamiento de la inversión las Empresas Industriales y Comerciales recurrirán a la contratación de créditos, 43%, siendo la EAAB quien principalmente hará uso de esta fuente. Lo cual puede representar un riesgo elevado de solvencia financiera si no se asegura el ingreso de recursos propios para el pago de la deuda. Llama la atención que el proyecto del Plan de Desarrollo no prevea un esfuerzo en la disminución de pérdidas negras de la empresa de acueducto como alternativa para mejorar sus ingresos. El documento no aclara si dentro del cupo de endeudamiento esta el proyecto más importante de la EAAB :Chingaza.

D. Conclusiones y recomendaciones

- La estrategia financiera propuesta rompe con la política financiera del distrito de fortalecer su base tributaria como la principal fuente de generación de ahorro propio y la sustituye por un ingreso contingente como la venta de la ETB. En este caso se recomienda mantener la estrategia basada en el fortalecimiento del ahorro propio y asignarle a los recursos de la eventual venta de la ETB el carácter de fuente adicional.
- El propósito de duplicar el Plan básico de inversiones de la Administración Central en el periodo no está asegurado por la dependencia que presenta de la venta de la ETB, entre otras razones por que es un proceso que puede verse afectado por la lentitud en la finalización del proceso, como se deduce de la experiencia en la venta de la EEB que si inició en enero de 1995 y concluyó en octubre de 1997, y existe la eventualidad de que estos recursos no ingresen en los plazos previstos por el Plan.
- El alto componente de crédito que se requiere para financiar el billón en la Administración Central, sin incluir un compromiso como el de la financiación del Metro, ni generar un mayor ahorro, significa agotar el cupo de endeudamiento futuro. Lo anterior se agrava debido a la estrechez del mercado financiero interno y a la intención del Gobierno Nacional de recurrir a fuentes de crédito externo para financiar sus compromisos con los metros de Bogotá y Cali. En este caso se recomienda que el plan incluya una estrategia financiera que anticipe y guíe a la administración para atender los futuros compromisos de crédito para el Metro.
- En cuanto al 1.1 billón del crédito para las Empresas Industriales y Comerciales el documento no hace explícito si está contemplada las necesidades del proyecto Chingaza. De no ser así se advierte que la ciudad no está anticipando la crisis en el racionamiento de agua previsto para el 2005. Por tanto, se recomienda que en el cupo de endeudamiento de la EAAB se le de prioridad a este proyecto.
- La revisión de la estructura tarifaria del Impuesto de Industria y Comercio y de su sistema de clasificación, requiere que se evalúe su impacto en la actividad productiva de la ciudad. Además, que se evalúe si el impacto es mayor que el de establecer una tarifa única y que no se afectara el control efectivo. En este propósito es fundamental garantizar la continuidad del proyecto del sistema de Cuentas regionales del DAPD.
- Respecto a los recursos que se obtendrían de valorización, la experiencia reciente de la ciudad señala la necesidad de evitar desfases en los cronogramas de recaudo y de ejecución de las obras. En este sentido se

recomienda que se incluya el plan de las obras que se financiaran con esta fuente y los cronogramas de recaudo y ejecución.

- La administración no incluyó el financiamiento del pasivo pensional cuyo monto se estima está por el orden de los 2 a 3 billones. Se recomienda que con el fin de evitar problemas futuros de solvencia financiera y restricción en la capacidad de inversión, se incluya la estrategia para financiar este gasto.
- Es conveniente el propósito de la administración de lograr del Gobierno Nacional mayor equidad en la distribución de los recursos de las transferencias. En este sentido se recomienda que la administración recoja las propuestas que en la materia ha señalado la Comisión de Racionalización del Gasto Público.
- Preocupa la capacidad institucional de la administración para la ejecutar la inversión que propone el plan. La experiencia reciente de la ciudad indica que es necesaria una reforma de las entidades ejecutoras para evitar que el esfuerzo tributario de los bogotanos se frustre. Se recomienda que se adelante la reorganización administrativa del Distrito garantizando la especialización institucional.
- Teniendo en cuenta la incertidumbre en las fuentes de financiamiento la administración debe asegurar que las prioridades del Plan estén sólidamente financiadas y que no dependan de los recursos contingentes que se obtendrían de la venta de un activo como la ETB. Preocupa la capacidad futura de la ciudad, para mantener y sostener el ritmo de inversión, si no se trabaja en la ampliación de fuentes de recursos propios permanentes, si una vez agotados los recursos coyunturales se mantienen los compromisos de gasto. Se recomienda que para garantizar las prioridades del Plan estas se financien mayoritariamente con recursos propios generados por la administración distrital y como complemento con recursos contingentes como la venta de la ETB. Para ello es fundamental que la estrategia financiera dependa fundamentalmente de la generación de ahorro interno.

ANEXO

La comisión de racionalización del gasto y de las finanzas propone :

En materia de **impuestos**, desarrollar el concepto de ***Autonomía tributaria territorial***, lo cual implica la definición de los impuesto propios de las entidades territoriales, este acto se realizaría mediante una ley marco que define el hecho generador, base gravable, sujetos pasivos etc. a partir de esta ley marco la entidad territorial selecciona los impuestos más convenientes a su sistema tributario y su periodo de duración. De esta manera se flexibiliza la carga impositiva de las entidades territoriales a la vez que se armoniza con lo determinado en la ley marco.

En materia de **recaudo** propone ser más **eficiente**, para lo cual es necesario : *simplificar el universo impositivo* ; la administración local se debe concentrar en los impuestos con un alto potencial, así como reducir al máximo las tarifas de algunos impuestos, particularmente aquellos que tienen un elevado nivel. Una alta tasa impositiva se convierte en un estímulo fuerte al contrabando. (el caso de los cigarrillos),

Mantener las contribuciones por **valorización** (temporal) y por interés **comunitario** (local).

En materia de ***tasas y sobretasas***, se deben introducir bajo esta categoría algunos impuestos minoritarios con el fin de recuperar el costo por la prestación del servicio.

Un ***mayor control a la evasión***, mediante el desarrollo de un régimen unificado de procedimientos y sanciones.

Realizar un ***mayor control al proceso de endeudamiento***, con el ánimo de no generar asfixia fiscal por el peso de su carga, en este sentido hay que redefinir la capacidad de pago en términos de ahorro operacional. Como complemento se propone universalizar el Sistema de semáforos.

CAMARA DE COMERCIO
DE BOGOTA

Top. CCB0423

ej. 1



13550

13550

FECHA DE VENCIMIENTO

СІЕВ